

Fecha: 08/09/2021

74

Página: 1

Numero Expediente	Clase de Proceso	Subclase de Proceso	Demandante / Denunciante	Demandado / Procesado	Objeto	Fecha del Auto	Fechas		Cuaderno
							Inicial	V/miento	
41001333300520210003700	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	CECILIA RUEDA RAMIREZ	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 07/09/2021 a las 15:42:10.	07/09/2021	08/09/2021	08/09/2021	
41001333300520210004500	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	OSCAR EDUARDO COLLAZOS CAQUIMBO	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 07/09/2021 a las 15:51:50.	07/09/2021	08/09/2021	08/09/2021	
41001333300520210004600	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	JOSE GABRIEL LOPEZ SUAREZ	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 07/09/2021 a las 15:58:02.	07/09/2021	08/09/2021	08/09/2021	
41001333300520210004700	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	JOHNNY FERNANDO ALVIS PUENTES	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 07/09/2021 a las 16:00:20.	07/09/2021	08/09/2021	08/09/2021	

SE PUBLICA EN LA PAGINA WEB <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-05-administrativo-de-neiva/home> SIENDO LAS SIETE DE LA MAÑANA (07:00 AM).
SE DESFIJARA LA PRESENTE A LAS 5 DE LA TARDE (05:00 PM)



HENIO ANDRES RAMIREZ CAPERA
SECRETARIO

Numero Expediente	Clase de Proceso	Subclase de Proceso	Demandante / Denunciante	Demandado / Procesado	Objeto	Fecha del Auto	Fechas		Cuaderno
							Inicial	V/miento	
41001333300520210004900	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	HARRISON RENE VALENCIA MOTTA	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 07/09/2021 a las 16:25:13.	07/09/2021	08/09/2021	08/09/2021	
41001333300520210005000	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	CESAR AUGUSTO IBARRA IPUS	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 07/09/2021 a las 16:30:35.	07/09/2021	08/09/2021	08/09/2021	
41001333300520210005400	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	JAVIER PERDOMO GONZALEZ	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 07/09/2021 a las 16:35:59.	07/09/2021	08/09/2021	08/09/2021	
41001333300520210005600	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	ARCADIO TAMAYO CASTILLO	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 07/09/2021 a las 16:44:55.	07/09/2021	08/09/2021	08/09/2021	
41001333300520210005700	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	CARMENZA BOLAÑOS PARDO	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 07/09/2021 a las 16:48:07.	07/09/2021	08/09/2021	08/09/2021	
41001333300520210005800	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	LIGIA BERMEO CABRERA	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 07/09/2021 a las 16:49:21.	07/09/2021	08/09/2021	08/09/2021	

SE PUBLICA EN LA PAGINA WEB <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-05-administrativo-de-neiva/home> SIENDO LAS SIETE DE LA MAÑANA (07:00 AM).
SE DESFIJARA LA PRESENTE A LAS 5 DE LA TARDE (05:00 PM)



HENIO ANDRES RAMIREZ CAPERA
SECRETARIO

Numero Expediente	Clase de Proceso	Subclase de Proceso	Demandante / Denunciante	Demandado / Procesado	Objeto	Fecha del Auto	Fechas		Cuaderno
							Inicial	V/miento	
41001333300520210005900	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	PAVEL TOVAR LIZCANO	MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL-FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL	Actuación registrada el 07/09/2021 a las 17:07:48.	07/09/2021	08/09/2021	08/09/2021	
41001333300520210012800	CONTROVERSA CONTRACTUAL	Sin Subclase de Proceso	OSCAR HERNANDO ANDRADE LARA Y OTRO	MUNICIPIO DE YAGUARA (H)	Actuación registrada el 07/09/2021 a las 17:56:50.	07/09/2021	08/09/2021	08/09/2021	
41001333300520210014600	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	Sin Subclase de Proceso	FLOTA HUILA S.A.	UGPP UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES	Actuación registrada el 07/09/2021 a las 17:08:45.	07/09/2021	08/09/2021	08/09/2021	

SE PUBLICA EN LA PAGINA WEB <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-05-administrativo-de-neiva/home> SIENDO LAS SIETE DE LA MAÑANA (07:00 AM).
SE DESFIJARA LA PRESENTE A LAS 5 DE LA TARDE (05:00 PM)



HENIO ANDRES RAMIREZ CAPERA
SECRETARIO



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA

Neiva, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	
DEMANDANTE	: CECILIA RUEDA RAMÍREZ
DEMANDADO	: NACIÓN -MIN. DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICACIÓN	: 41001-33-33-005-2021-00037-00

I.-ASUNTO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponde dentro del presente asunto en aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 concerniente a la resolución de las excepciones previas planteadas en la contestación de la demanda por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG).

II.-CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión Previa

De conformidad a los artículos 179 y 180 de la ley 1437 de 2011 concluidos los términos para contestar la demanda y trámites posteriores se debe realizar la audiencia inicial.

Con ocasión de la Ley 2080 de 2021, artículos 51 y 42, se modificó el párrafo 2 del artículo 175 y se adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, estableciendo el trámite de resolución de excepciones previas y se determinaron las causales para acudir a sentencia sin necesidad de agotar la audiencia anterior.

De otro lado, el artículo 101 del Código General del Proceso dispone que del escrito que contenga las excepciones previas se correrá traslado al demandante, sin auto que lo ordene (art. 110 ibídem), trámite que ya se surtió en el presente proceso¹ y señala que las excepciones previas que no requieren práctica de pruebas deben ser decididas antes de la audiencia inicial; por tanto, como en el presente litigio, se encuentra pendiente la

¹ Archivo 009 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

resolución de las excepciones previas planteadas por una de las entidades demandadas, y que para resolverlas, no se requiere la práctica de pruebas, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 101 del Código General del Proceso.

2.2. De las excepciones previas planteadas y su estudio

En el presente asunto, la entidad demandada la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, contestó la demanda oportunamente a través de mensaje de datos enviado al correo de notificaciones del Juzgado el 25 de mayo de 2021², formuló en el escrito de contestación de la demanda, las excepciones previas denominadas **"LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA"**; **"FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA"**; **"CADUCIDAD"** y **"PRESCRIPCIÓN"**³, respecto las cuales el Despacho procederá a pronunciarse:

- Litisconsorcio Necesario por Pasiva⁴: El FOMAG propuso la falta de integración del litisconsorcio necesario señalando que debe vincularse al Departamento del Huila (Secretaría de Educación Territorial), en tanto que fue la entidad que expidió la resolución mediante la cual reconoció el respectivo pago de la cesantía, por lo que hay una indebida conformación del contradictorio.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva⁵: Pregona la ausencia de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG, al considerar que corresponde al ente territorial responder por los pagos que corresponde a la sanción moratoria correspondiente al pago tardío de las cesantías solicitadas por la docente, pues el incumplimiento de las obligaciones de pago se dio en consecuencia del incumplimiento de los términos del ente territorial en expedir el acto administrativo que reconoce y liquida las cesantías.

Postura que adquiere mayor firmeza, según lo narrado, con lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, norma que consagra que *"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."*

- Caducidad⁶: Se propuso la caducidad, señalando que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional se ha sustentado respecto a esta excepción su compatibilidad con el

² Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

³ Folios 23-25; 26; 26-27; 28, Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁴ Folios 23-25 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁵ Folios 28 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁶ Folios 26 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

ordenamiento superior las acciones contenciosas, en cada caso el CPACA se encarga de fijar los términos de caducidad propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia, de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial en desarrollo de las funciones constitucionales del artículo 150 de la Constitución Política.

- **Prescripción⁷:** Refiere que sin que implique reconocimiento de los hechos y pretensiones aducidos por la parte actora, propone esta excepción correspondiente a cualquier derecho que se hubiere causado en favor del mismo y que de acuerdo con las normas quedara cobijado por el fenómeno de la prescripción.

2.2.1 Traslado de las excepciones: El término de traslado de las excepciones propuestas venció en silencio, según constancia secretarial del 23 de agosto de 2021⁸.

2.2.2. Resolución de las excepciones

- **Litisconsorcio Necesario por Pasiva:** Pues bien, 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 de los docentes, fijando el manejo de los recursos que lo integran mediante un contrato de fiducia mercantil (art. 3º), así mismo que las prestaciones sociales pagadas por el Fondo son reconocidas a través del Ministerio de Educación Nacional (art. 9º).

Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 reguló lo correspondiente al proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fijando en el artículo 4º y 5º los requisitos y el trámite a surtir para tal propósito.

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, debiendo ser elaborado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente.

Conforme a lo cual si bien al proferirse los actos administrativos que disponen el reconocimiento y pago de prestaciones económicas a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio interviene la Secretaría de Educación del ente territorial en el que presta sus servicios el docente, mediante la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional; ello de manera alguna despoja al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar

⁷ Folios 26-27 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.
⁸ Archivo 009 del Expediente electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

tales prestaciones económicas, y por ende, la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

El Consejo de Estado⁹ así lo ha dilucidó en un asunto similar al que convoca la atención del Despacho:

"... se concluye entonces, que al encontrarse en cabeza del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio tanto el reconocimiento como el pago de las cesantías, no surge la necesidad de vincular al ente territorial, en calidad de litisconsorte necesario, toda vez que resulta posible tomar una decisión de fondo sobre la reclamación de reconocimiento de sanción moratoria por pago tardío de cesantías a un docente, dado que cualquier orden que se profiera debe ser acatada por el ministerio de educación nacional- fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, sin que para ello se requiera de intervención alguna de la secretaría de educación del ente territorial".

En suma, al no tener injerencia esa Secretaría de Educación en el reconocimiento y pago de lo pretendido, ni tener algún tipo de responsabilidad en el posible restablecimiento del derecho que se pueda ordenar, la exceptiva propuesta no resulta prospera.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva: En este punto es menester precisar que en los asuntos donde la controversia gira en torno al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, la jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa administrativa ha concluido que la entidad legitimada materialmente en la causa es el FOMAG, en razón a las funciones que le han sido asignadas para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente. Al respecto, el Consejo de Estado indicó lo siguiente¹⁰:

"¿Cuál es la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, en el caso de los docentes?"

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: La entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como pasa a explicarse:

- *Mediante la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica, está representada por el Ministerio de Educación Nacional, cuya finalidad entre otras, es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.*
- *Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 regló el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y señaló en su artículo 4.º los requisitos de afiliación del personal docente de las entidades territoriales, y en su artículo 5.º el trámite de afiliación, artículos de los cuales se desprende que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará las cesantías.*
- *A su vez, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 señala que las prestaciones sociales de los docentes oficiales serían reconocidas y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual **en todo caso debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente a la que se***

⁹ Consejo de Estado, sección segunda, auto del 18 de noviembre de 2016, expediente No. 2014-00143 C.P SANDRA LISSETH IBARRA VELEZ.

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente 1520-2014, Consejero Ponente William Hernández Gómez.

encuentre vinculado el docente, sin despojar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales.

En conclusión: el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el ente encargado del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo tanto, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías. (Resaltado del Despacho).

Bajo este entendido, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se debate la sanción moratoria por el retardo en el pago de la cesantía definitiva reconocida a la accionante, el Despacho concluye que no es necesario citar a la entidad territorial a la cual se encontraba adscrita el docente, pues si bien, en el proceso de reconocimiento y pago de prestaciones de los docentes oficiales, participan tanto la entidad territorial como la fiduciaria que lo administra, éstos intervienen como intermediarios. Por consiguiente, forzoso es deducir que el FOMAG, a través de la Secretaría de Educación respectiva, es el competente para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del sector docente, y, por tanto, para expedir el acto administrativo correspondiente, así como de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

Así las cosas, por el hecho de que la Secretaría de Educación de la entidad territorial deba colaborar con la elaboración del acto administrativo, realizando su proyecto y la suscripción del mismo, no puede aducirse que en ella está radicada la competencia para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas reclamadas por los docentes oficiales, ni mucho menos que actúa en representación de la entidad territorial, pues, acorde con lo explicado y la jurisprudencia transcrita, dicha dependencia obra a nombre y en representación del FOMAG.

Ahora bien, el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, consagró en su parágrafo que: *"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."* No obstante, el Despacho considera que en los autos no hay lugar a aplicar dicho precepto, porque la norma entró en vigencia el 25 de mayo de 2019¹¹, y la sanción moratoria que en este caso se discute se causó en el 2015¹², previo a la entrada en vigencia de aquella norma, por lo que resultan aplicables los lineamientos jurisprudenciales que establecen que el reconocimiento y pago de la sanción moratoria del personal docente compete al FOMAG, al igual que el reconocimiento de las prestaciones otorgadas al mismo personal.

¹¹ Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

¹² Libelo introductorio.

En virtud de lo expuesto, esta Operadora Judicial deniega la excepción denominada ausencia de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- Caducidad: El fenómeno de caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la no presentación de las acciones judiciales en el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a terminar con la inseguridad que representa para la Administración la eventual anulación de sus actos en cualquier tiempo; esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo, se perderá la oportunidad para acudir ante la administración de justicia.¹³

El artículo 138, en concordancia con el literal «d» del artículo 164 el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que:

«Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales».

La expresión «según el caso» implica que cada clase de acto administrativo debe contener un plazo de caducidad aplicable, así por ejemplo, si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir del día siguiente de su notificación; cuando se trata de actos demandables que sólo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. Estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente.¹⁴

Al respecto, el Consejo de Estado realizó el siguiente pronunciamiento:

"En suma, la persona que considere que se la ha vulnerado su derecho sustancial mediante un acto administrativo definitivo, tendrá cuatro meses contados a partir del día siguiente a su notificación, comunicación, ejecución o publicación, según el caso, para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad. Sin embargo, se deberá tener en cuenta, de un lado, que cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.º literal c del artículo 164

¹³ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

¹⁴ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».

*del CPACA¹⁵ y, de otro, **que los actos fictos fruto del silencio administrativo, también podrán demandarse en cualquier tiempo.***

Bajo ese contexto, el Despacho observa que en el presente asunto lo que pretende la parte actora, es la declaratoria de nulidad de un acto ficto, frente al cual no es predicable el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

De la revisión efectuada a la demanda y sus anexos, se evidencia petición dirigida ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio radicada el 18 de julio de 2018 con número 2018PQR4481¹⁶, de la que no obtuvo respuesta según lo indicado en el hecho 7 del libelo introductor.

- Prescripción: Respecto de la excepción de prescripción extintiva propuesta por la entidad demandada, este Despacho recuerda que, tratándose de la prescripción de derechos laborales, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en sentencia del 9 de abril de 2014, Rad. No. 27001- 23-33-000-2013-00347-01(0539-14), consideró que cuando del texto resulta evidente que su objeto no era atacar el ejercicio de la acción sino el derecho sustancial del demandante, dicha excepción no puede resolverse en la audiencia inicial, primero porque la norma consagra tan solo la potestad para resolver las excepciones previas, y segundo porque en dicha etapa al no haberse anunciado las pruebas que servirán de soporte para el debate jurídico, no podrían emitirse juicios de valoración sobre los argumentos que estructuran la excepción.

De modo, que tal como ha sido propuesta por la parte demandada, la excepción de prescripción extintiva, se resolverá con la sentencia que decida el fondo del asunto, como quiera que no ataca la acción sino las pretensiones de la parte demandante, siendo necesario determinar si la parte actora tiene derecho a lo pretendido, para luego pronunciarse sobre la prescripción extintiva.

2.3 Sentencia Anticipada

Encuentra el Despacho que, en el presente caso, se reúnen los requisitos para proferir sentencia anticipada de conformidad con los literales a) y c) del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 por el cual se adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011. Por un lado, en el presente caso no se ha surtido la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la ley 1437 de 2011. De otra parte, se solicita en la demanda se declare la nulidad del acto ficto que negó la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de cesantías de que tratan los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006. Fuera de ello, no

¹⁵ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: [...] c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. [...]

¹⁶ Folios 15-23; 25 Archivo 003 y 004 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

resulta necesaria la práctica de pruebas al ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, sin que, en la demanda, se hiciera solicitud de practica de pruebas¹⁷, por lo que se otorgará valor probatorio a los documentos aportados **con la demanda**¹⁸ de conformidad con el artículo 212 de la ley 1437 de 2011.

2.3.1. Pruebas

Se otorgará valor probatorio a los documentos aportados con la demanda¹⁹ de conformidad con lo establecido en el artículo 212 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Al no haber pruebas por decretar por ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, se correrá traslado para alegar por escrito por el término de diez (10) días en los términos del inciso final del artículo 181 de la ley 1437 de 2011.

Atendiendo lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, se cierra la etapa probatoria, igualmente, se abstendrá el Despacho de realizar programación de la audiencia inicial, y en su lugar, dispondrá la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, misma oportunidad dentro de la cual el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene. No obstante, se advertirá a las partes que, una vez concluido el anterior término, el expediente ingresará al Despacho y deberá esperar el turno para dictar sentencia.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 de enviar en forma simultánea un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones a la dirección electrónica de este Juzgado adm05nei@cendoj.ramajudicial.gov.co y a los demás sujetos procesales.

2.4. Fijación del Litigio

De lo indicado en el libelo introductor, se contrae a establecer si la demandante tiene derecho a que la Nación — Ministerio de Educación Nacional —Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague la sanción por mora o sanción moratoria causada luego de superarse el término de 70 días hábiles otorgado por la Ley 1071 de 2006 para la cancelación de las cesantías.

2.5. Poder

2.5.1 Reconocimiento Personería

¹⁷ Folios 1 al 7, Archivo 003 y 004 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁸ Folios 8 al 28 Archivo 003 y 004 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁹Folios 8 al 28 Archivo 003 y 004 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

Por otra parte, de acuerdo al poder conferido por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al abogado **Luis Alfredo Sanabria Ríos**²⁰, mediante Escritura Pública No. 1230 de 2019, el Juzgado de conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código General del Proceso, dispone **RECONOCER** personería adjetiva al profesional del derecho para actuar en representación de los intereses de la entidad demandada.

2.5.2 Sustitución Poder

Así mismo, de la sustitución de poder que confiere el abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos²¹ a la abogada **Johanna Marcela Aristizabal Urrea**, para que actúe en representación de los intereses de la entidad demandada, el Juzgado conforme a lo establecido en el artículo 75 del Código General del Proceso procede a **RECONOCER** personería adjetiva a la profesional del derecho, para que actúe como apoderado sustituto del FOMAG.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Neiva,

RESUELVE:

PRIMERO: **APLICAR** el trámite previsto en el artículo 38 y literales a) y b) del artículo 182A a la Ley 1437 de 2011, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEGUNDO: **DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**" "**CADUCIDAD**" y "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", formuladas por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

TERCERO: **DIFERIR** la resolución de la excepción previa denominada "**PRESCRIPCIÓN**", formulada por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para ser abordado el tema en la sentencia, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

CUARTO: **TENER** como pruebas los documentos aportados con la demanda, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

QUINTO: **ORDENAR** correr traslado a las partes para que presenten por escrito los alegatos de conclusión, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta

²⁰ Folios 6-12 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

²¹ Folio 3 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

providencia, término dentro del cual, el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEXTO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía número 80.211.391 de Bogotá D.C. y T.P. No. 250.292 del C.S.J., como apoderado de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas mediante Escritura Pública No. 1230 del 2019, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SÉPTIMO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA a la abogada **JOHANNA MARCELA ARISTIZÁBAL URREA**, identificada con cédula de ciudadanía número 1.075.262.068 de Neiva (H) y T.P. No. 299.261 del C.S.J., como apoderada sustituta de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas en el poder allegado, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

OCTAVO: VENCIDO el término concedido para alegar, ingrese el expediente al Despacho para proferir sentencia, de acuerdo a los turnos establecidos.

NOVENO: NOTIFICAR el presente auto a los sujetos procesales, por estado electrónico (numeral 1º del artículo 171 y artículo 201 de la Ley 1437 de 2011; en armonía con el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021) a los correos electrónicos suministrados.

DÉCIMO: COMUNICAR el presente auto a los apoderados judiciales de los sujetos procesales a los correos electrónicos suministrados, josefredyserrato@hotmail.com
notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co
procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co notjudicial@fiduprevisora.com.co
t_jaristizabal@fiduprevisora.com.co de conformidad a lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

Notifíquese y cúmplase,

CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ

JUEZ

Firmado Por:

Carmen Emilia Montiel Ortiz
Juez
Oral 005
Juzgado Administrativo
Huila - Neiva

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: **32d813a8dfade70f236be60333775fb3994f8ac13eaca6ea396b50978312ad16**
Documento generado en 07/09/2021 03:20:37 PM

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



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA

Neiva, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	
DEMANDANTE	: OSCAR EDUARDO COLLAZOS CAQUIMBO
DEMANDADO	: NACIÓN -MIN. DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICACIÓN	: 41001-33-33-005-2021-00045-00

I.-ASUNTO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponde dentro del presente asunto en aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 concerniente a la resolución de las excepciones previas planteadas en la contestación de la demanda por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG).

II.-CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión Previa

De conformidad a los artículos 179 y 180 de la ley 1437 de 2011 concluidos los términos para contestar la demanda y trámites posteriores se debe realizar la audiencia inicial.

Con ocasión de la Ley 2080 de 2021, artículos 51 y 42, se modificó el párrafo 2 del artículo 175 y se adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, estableciendo el trámite de resolución de excepciones previas y se determinaron las causales para acudir a sentencia sin necesidad de agotar la audiencia anterior.

De otro lado, el artículo 101 del Código General del Proceso dispone que del escrito que contenga las excepciones previas se correrá traslado al demandante, sin auto

que lo ordene (art. 110 ibídem), trámite que ya se surtió en el presente proceso¹ y señala que las excepciones previas que no requieren práctica de pruebas deben ser decididas antes de la audiencia inicial; por tanto, como en el presente litigio, se encuentra pendiente la resolución de las excepciones previas planteadas por una de las entidades demandadas, y que para resolverlas, no se requiere la práctica de pruebas, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 101 del Código General del Proceso.

2.2. De las excepciones previas planteadas y su estudio

En el presente asunto, la entidad demandada la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, contestó la demanda oportunamente a través de mensaje de datos enviado al correo de notificaciones del Juzgado el 2 de junio de 2021², formuló en el escrito de contestación de la demanda, las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**"; "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**"; "**CADUCIDAD**" y "**PRESCRIPCIÓN**"³, respecto las cuales el Despacho procederá a pronunciarse:

- Litisconsorcio Necesario por Pasiva⁴: El FOMAG propuso la falta de integración del litisconsorcio necesario señalando que debe vincularse al Departamento del Huila (Secretaria de Educación Territorial), en tanto que fue la entidad que expidió la resolución mediante la cual reconoció el respectivo pago de la cesantía, por lo que hay una indebida conformación del contradictorio.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva⁵: Pregona la ausencia de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG, al considerar que corresponde al ente territorial responder por los pagos que corresponde a la sanción moratoria correspondiente al pago tardío de las cesantías solicitadas por la docente, pues el incumplimiento de las obligaciones de pago se dio en consecuencia del incumplimiento de los términos del ente territorial en expedir el acto administrativo que reconoce y liquida las cesantías.

Postura que adquiere mayor firmeza, según lo narrado, con lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, norma que consagra que "*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*

¹ Archivo 009 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

² Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

³ Folios 22-24; 25-26; 26-27; 27-28, Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁴ Folios 22-24 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁵ Folios 27-28 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

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.”

- **Caducidad⁶:** Se propuso la caducidad, señalando que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional se ha sustentado respecto a esta excepción su compatibilidad con el ordenamiento superior las acciones contenciosas, en cada caso el CPACA se encarga de fijar los términos de caducidad propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia, de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial en desarrollo de las funciones constitucionales del artículo 150 de la Constitución Política.

- **Prescripción⁷:** Refiere que sin que implique reconocimiento de los hechos y pretensiones aducidos por la parte actora, propone esta excepción correspondiente a cualquier derecho que se hubiere causado en favor del mismo y que de acuerdo con las normas quedara cobijado por el fenómeno de la prescripción.

2.2.1 Traslado de las excepciones: El término de traslado de las excepciones propuestas venció en silencio, según constancia secretarial del 23 de agosto de 2021⁸.

2.2.2. Resolución de las excepciones

- **Litisconsorcio Necesario por Pasiva:** Pues bien, 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 de los docentes, fijando el manejo de los recursos que lo integran mediante un contrato de fiducia mercantil (art. 3º), así mismo que las prestaciones sociales pagadas por el Fondo son reconocidas a través del Ministerio de Educación Nacional (art. 9º).

Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 reguló lo correspondiente al proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fijando en el artículo 4º y 5º los requisitos y el trámite a surtir para tal propósito.

⁶ Folios 25-26 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁷ Folios 26-27 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁸ Archivo 009 del Expediente electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

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, debiendo ser elaborado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente.

Conforme a lo cual si bien al proferirse los actos administrativos que disponen el reconocimiento y pago de prestaciones económicas a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio interviene la Secretaría de Educación del ente territorial en el que presta sus servicios el docente, mediante la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional; ello de manera alguna despoja al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar tales prestaciones económicas, y por ende, la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

El Consejo de Estado⁹ así lo ha dilucidó en un asunto similar al que convoca la atención del Despacho:

"... se concluye entonces, que al encontrarse en cabeza del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio tanto el reconocimiento como el pago de las cesantías, no surge la necesidad de vincular al ente territorial, en calidad de litisconsorte necesario, toda vez que resulta posible tomar una decisión de fondo sobre la reclamación de reconocimiento de sanción moratoria por pago tardío de cesantías a un docente, dado que cualquier orden que se profiera debe ser acatada por el ministerio de educación nacional- fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, sin que para ello se requiera de intervención alguna de la secretaria de educación del ente territorial".

En suma, al no tener injerencia esa Secretaría de Educación en el reconocimiento y pago de lo pretendido, ni tener algún tipo de responsabilidad en el posible restablecimiento del derecho que se pueda ordenar, la exceptiva propuesta no resulta prospera.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva: En este punto es menester precisar que en los asuntos donde la controversia gira en torno al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, la jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa administrativa ha concluido que la entidad legitimada materialmente en la causa es el FOMAG, en razón a las funciones que le han sido asignadas para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente. Al respecto, el Consejo de Estado indicó lo siguiente¹⁰:

⁹ Consejo de Estado, sección segunda, auto del 18 de noviembre de 2016, expediente No. 2014-00143 C.P SANDRA LISSETH IBARRA VELEZ.

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente 1520-2014, Consejero Ponente William Hernández Gómez.

"¿Cuál es la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, en el caso de los docentes?"

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: La entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como pasa a explicarse:

- *Mediante la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica, está representada por el Ministerio de Educación Nacional, cuya finalidad entre otras, es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.*
- *Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 regló el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y señaló en su artículo 4.º los requisitos de afiliación del personal docente de las entidades territoriales, y en su artículo 5.º el trámite de afiliación, artículos de los cuales se desprende que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará las cesantías.*
- *A su vez, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 señala que las prestaciones sociales de los docentes oficiales serán reconocidas y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual **en todo caso debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente, sin despojar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales.***

En conclusión: el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el ente encargado del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo tanto, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías. (Resaltado del Despacho).

Bajo este entendido, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se debate la sanción moratoria por el retardo en el pago de la cesantía definitiva reconocida a la accionante, el Despacho concluye que no es necesario citar a la entidad territorial a la cual se encontraba adscrita el docente, pues si bien, en el proceso de reconocimiento y pago de prestaciones de los docentes oficiales, participan tanto la entidad territorial como la fiduciaria que lo administra, éstos intervienen como intermediarios. Por consiguiente, forzoso es deducir que el FOMAG, a través de la Secretaría de Educación respectiva, es el competente para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del sector docente, y, por tanto, para expedir el acto administrativo correspondiente, así como de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

Así las cosas, por el hecho de que la Secretaría de Educación de la entidad territorial deba colaborar con la elaboración del acto administrativo, realizando su proyecto y la suscripción del mismo, no puede aducirse que en ella está radicada la competencia para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas reclamadas por los

docentes oficiales, ni mucho menos que actúa en representación de la entidad territorial, pues, acorde con lo explicado y la jurisprudencia transcrita, dicha dependencia obra a nombre y en representación del FOMAG.

Ahora bien, el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, consagró en su parágrafo que: *"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."* No obstante, el Despacho considera que en los autos no hay lugar a aplicar dicho precepto, porque la norma entró en vigencia el 25 de mayo de 2019¹¹, y la sanción moratoria que en este caso se discute se causó en el 2019¹², previo a la entrada en vigencia de aquella norma, por lo que resultan aplicables los lineamientos jurisprudenciales que establecen que el reconocimiento y pago de la sanción moratoria del personal docente compete al FOMAG, al igual que el reconocimiento de las prestaciones otorgadas al mismo personal.

En virtud de lo expuesto, esta Operadora Judicial deniega la excepción denominada ausencia de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- Caducidad: El fenómeno de caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la no presentación de las acciones judiciales en el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a terminar con la inseguridad que representa para la Administración la eventual anulación de sus actos en cualquier tiempo; esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo, se perderá la oportunidad para acudir ante la administración de justicia.¹³

El artículo 138, en concordancia con el literal «d» del artículo 164 el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que:

¹¹ Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

¹² Libelo introductorio.

¹³ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

«Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales».

La expresión «según el caso» implica que cada clase de acto administrativo debe contener un plazo de caducidad aplicable, así por ejemplo, si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir del día siguiente de su notificación; cuando se trata de actos demandables que sólo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. Estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente.¹⁴

Al respecto, el Consejo de Estado realizó el siguiente pronunciamiento:

*"En suma, la persona que considere que se la ha vulnerado su derecho sustancial mediante un acto administrativo definitivo, tendrá cuatro meses contados a partir del día siguiente a su notificación, comunicación, ejecución o publicación, según el caso, para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad. Sin embargo, se deberá tener en cuenta, de un lado, que cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.º literal c del artículo 164 del CPACA¹⁵ y, de otro, **que los actos fictos fruto del silencio administrativo, también podrán demandarse en cualquier tiempo.**"*

Bajo ese contexto, el Despacho observa que en el presente asunto lo que pretende la parte actora, es la declaratoria de nulidad de un acto ficto, frente al cual no es predicable el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

De la revisión efectuada a la demanda y sus anexos, se evidencia petición dirigida ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio radicada el 10 de abril de 2019 con número 2019ERO9715¹⁶, de la que no obtuvo respuesta según lo indicado en el hecho 7 del libelo introductor.

¹⁴ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».

¹⁵ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: [...] c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. [...]

¹⁶ Folios 26-28 Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

- **Prescripción:** Respecto de la excepción de prescripción extintiva propuesta por la entidad demandada, este Despacho recuerda que, tratándose de la prescripción de derechos laborales, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en sentencia del 9 de abril de 2014, Rad. No. 27001- 23-33-000-2013-00347-01(0539-14), consideró que cuando del texto resulta evidente que su objeto no era atacar el ejercicio de la acción sino el derecho sustancial del demandante, dicha excepción no puede resolverse en la audiencia inicial, primero porque la norma consagra tan solo la potestad para resolver las excepciones previas, y segundo porque en dicha etapa al no haberse anunciado las pruebas que servirán de soporte para el debate jurídico, no podrían emitirse juicios de valoración sobre los argumentos que estructuran la excepción.

De modo, que tal como ha sido propuesta por la parte demandada, la excepción de prescripción extintiva, se resolverá con la sentencia que decida el fondo del asunto, como quiera que no ataca la acción sino las pretensiones de la parte demandante, siendo necesario determinar si la parte actora tiene derecho a lo pretendido, para luego pronunciarse sobre la prescripción extintiva.

2.3 Sentencia Anticipada

Encuentra el Despacho que, en el presente caso, se reúnen los requisitos para proferir sentencia anticipada de conformidad con los literales a) y c) del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 por el cual se adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011. Por un lado, en el presente caso no se ha surtido la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la ley 1437 de 2011. De otra parte, se solicita en la demanda se declare la nulidad del acto ficto que negó la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de cesantías de que tratan los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006. Fuera de ello, no resulta necesaria la práctica de pruebas al ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, sin que, en la demanda, se hiciera solicitud de practica de pruebas¹⁷, por lo que se otorgará valor probatorio a los documentos aportados **con la demanda**¹⁸ de conformidad con el artículo 212 de la ley 1437 de 2011.

2.3.1. Pruebas

¹⁷ Folios 2 al 14, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁸ Folios 15 al 32, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

Se otorgará valor probatorio a los documentos aportados con la demanda¹⁹ de conformidad con lo establecido en el artículo 212 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Al no haber pruebas por decretar por ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, se correrá traslado para alegar por escrito por el término de diez (10) días en los términos del inciso final del artículo 181 de la ley 1437 de 2011.

Atendiendo lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, se cierra la etapa probatoria, igualmente, se abstendrá el Despacho de realizar programación de la audiencia inicial, y en su lugar, dispondrá la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, misma oportunidad dentro de la cual el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene. No obstante, se advertirá a las partes que, una vez concluido el anterior término, el expediente ingresará al Despacho y deberá esperar el turno para dictar sentencia.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 de enviar en forma simultánea un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones a la dirección electrónica de este Juzgado adm05nei@cendoj.ramajudicial.gov.co y a los demás sujetos procesales.

2.4. Fijación del Litigio

De lo indicado en el libelo introductor, se contrae a establecer si el demandante tiene derecho a que la Nación — Ministerio de Educación Nacional —Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague la sanción por mora o sanción moratoria causada luego de superarse el término de 70 días hábiles otorgado por la Ley 1071 de 2006 para la cancelación de las cesantías.

2.5. Poder

2.5.1 Reconocimiento Personería

Por otra parte, de acuerdo al poder conferido por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al abogado **Luis Alfredo Sanabria Ríos**²⁰, mediante Escritura Pública No. 1230 de 2019, el Juzgado

¹⁹Folios 15 al 32, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

²⁰ Folios 6-12 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

de conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código General del Proceso, dispone **RECONOCER** personería adjetiva al profesional del derecho para actuar en representación de los intereses de la entidad demandada.

2.5.2 Sustitución Poder

Así mismo, de la sustitución de poder que confiere el abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos²¹ a la abogada **Johanna Marcela Aristizábal Urrea**, para que actúe en representación de los intereses de la entidad demandada, el Juzgado conforme a lo establecido en el artículo 75 del Código General del Proceso procede a **RECONOCER** personería adjetiva a la profesional del derecho, para que actúe como apoderado sustituto del FOMAG.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Neiva,

RESUELVE:

PRIMERO: **APLICAR** el trámite previsto en el artículo 38 y literales a) y b) del artículo 182A a la Ley 1437 de 2011, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEGUNDO: **DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**" "**CADUCIDAD**" y "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", formuladas por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

TERCERO: **DIFERIR** la resolución de la excepción previa denominada "**PRESCRIPCIÓN**", formulada por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para ser abordado el tema en la sentencia, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

CUARTO: **TENER** como pruebas los documentos aportados con la demanda, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

²¹ Folio 3 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

QUINTO: **ORDENAR** correr traslado a las partes para que presenten por escrito los alegatos de conclusión, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, término dentro del cual, el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEXTO: **RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA** al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía número 80.211.391 de Bogotá D.C. y T.P. No. 250.292 del C.S.J., como apoderado de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas mediante Escritura Pública No. 1230 del 2019, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SÉPTIMO: **RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA** a la abogada **JOHANNA MARCELA ARISTIZÁBAL URREA**, identificada con cédula de ciudadanía número 1.075.262.068 de Neiva (H) y T.P. No. 299.261 del C.S.J., como apoderada sustituta de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas en el poder allegado, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

OCTAVO: **VENCIDO** el término concedido para alegar, ingrese el expediente al Despacho para proferir sentencia, de acuerdo a los turnos establecidos.

NOVENO: **NOTIFICAR** el presente auto a los sujetos procesales, por estado electrónico (numeral 1º del artículo 171 y artículo 201 de la Ley 1437 de 2011; en armonía con el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021) a los correos electrónicos suministrados.

DÉCIMO: **COMUNICAR** el presente auto a los apoderados judiciales de los sujetos procesales a los correos electrónicos suministrados, carolquizalopezquintero@gmail.com notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co, procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co notjudicial@fiduprevisora.com.co t_jaristizabal@fiduprevisora.com.co de conformidad a lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

Notifíquese y cúmplase,

CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ
JUEZ

Firmado Por:

Carmen Emilia Montiel Ortiz
Juez
Oral 005
Juzgado Administrativo
Huila - Neiva

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: **5bc7c8a8028c1e3d1a4edc23e21d260f993491cd01cb102ce8dbb51bf5f66de7**
Documento generado en 07/09/2021 03:20:41 PM

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



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA

Neiva, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	
DEMANDANTE	: JOSÉ GABRIEL LÓPEZ SUÁREZ
DEMANDADO	: NACIÓN -MIN. DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICACIÓN	: 41001-33-33-005-2021-00046-00

I.-ASUNTO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponde dentro del presente asunto en aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 concerniente a la resolución de las excepciones previas planteadas en la contestación de la demanda por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG).

II.-CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión Previa

De conformidad a los artículos 179 y 180 de la ley 1437 de 2011 concluidos los términos para contestar la demanda y trámites posteriores se debe realizar la audiencia inicial.

Con ocasión de la Ley 2080 de 2021, artículos 51 y 42, se modificó el párrafo 2 del artículo 175 y se adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, estableciendo el trámite de resolución de excepciones previas y se determinaron las causales para acudir a sentencia sin necesidad de agotar la audiencia anterior.

De otro lado, el artículo 101 del Código General del Proceso dispone que del escrito que contenga las excepciones previas se correrá traslado al demandante, sin auto

que lo ordene (art. 110 ibídem), trámite que ya se surtió en el presente proceso¹ y señala que las excepciones previas que no requieren práctica de pruebas deben ser decididas antes de la audiencia inicial; por tanto, como en el presente litigio, se encuentra pendiente la resolución de las excepciones previas planteadas por una de las entidades demandadas, y que para resolverlas, no se requiere la práctica de pruebas, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 101 del Código General del Proceso.

2.2. De las excepciones previas planteadas y su estudio

En el presente asunto, la entidad demandada la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, contestó la demanda oportunamente a través de mensaje de datos enviado al correo de notificaciones del Juzgado el 1 de junio de 2021², formuló en el escrito de contestación de la demanda, las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**"; "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**"; "**CADUCIDAD**" y "**PRESCRIPCIÓN**"³, respecto las cuales el Despacho procederá a pronunciarse:

- Litisconsorcio Necesario por Pasiva⁴: El FOMAG propuso la falta de integración del litisconsorcio necesario señalando que debe vincularse al Departamento del Huila (Secretaría de Educación Territorial), en tanto que fue la entidad que expidió la resolución mediante la cual reconoció el respectivo pago de la cesantía, por lo que hay una indebida conformación del contradictorio.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva⁵: Pregona la ausencia de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG, al considerar que corresponde al ente territorial responder por los pagos que corresponde a la sanción moratoria correspondiente al pago tardío de las cesantías solicitadas por la docente, pues el incumplimiento de las obligaciones de pago se dio en consecuencia del incumplimiento de los términos del ente territorial en expedir el acto administrativo que reconoce y liquida las cesantías.

Postura que adquiere mayor firmeza, según lo narrado, con lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, norma que consagra que "*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*

¹ Archivo 009 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

² Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

³ Folios 22-24; 25-26; 26-27; 27-28, Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁴ Folios 22-24 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁵ Folios 27-28 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

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.”

- **Caducidad⁶:** Se propuso la caducidad, señalando que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional se ha sustentado respecto a esta excepción su compatibilidad con el ordenamiento superior las acciones contenciosas, en cada caso el CPACA se encarga de fijar los términos de caducidad propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia, de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial en desarrollo de las funciones constitucionales del artículo 150 de la Constitución Política.

- **Prescripción⁷:** Refiere que sin que implique reconocimiento de los hechos y pretensiones aducidos por la parte actora, propone esta excepción correspondiente a cualquier derecho que se hubiere causado en favor del mismo y que de acuerdo con las normas quedara cobijado por el fenómeno de la prescripción.

2.2.1 Traslado de las excepciones: El término de traslado de las excepciones propuestas venció en silencio, según constancia secretarial del 23 de agosto de 2021⁸.

2.2.2. Resolución de las excepciones

- **Litisconsorcio Necesario por Pasiva:** Pues bien, 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 de los docentes, fijando el manejo de los recursos que lo integran mediante un contrato de fiducia mercantil (art. 3º), así mismo que las prestaciones sociales pagadas por el Fondo son reconocidas a través del Ministerio de Educación Nacional (art. 9º).

Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 reguló lo correspondiente al proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fijando en el artículo 4º y 5º los requisitos y el trámite a surtir para tal propósito.

⁶ Folios 25-26 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁷ Folios 26-27 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁸ Archivo 009 del Expediente electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

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, debiendo ser elaborado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente.

Conforme a lo cual si bien al proferirse los actos administrativos que disponen el reconocimiento y pago de prestaciones económicas a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio interviene la Secretaría de Educación del ente territorial en el que presta sus servicios el docente, mediante la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional; ello de manera alguna despoja al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar tales prestaciones económicas, y por ende, la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

El Consejo de Estado⁹ así lo ha dilucidó en un asunto similar al que convoca la atención del Despacho:

"... se concluye entonces, que al encontrarse en cabeza del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio tanto el reconocimiento como el pago de las cesantías, no surge la necesidad de vincular al ente territorial, en calidad de litisconsorte necesario, toda vez que resulta posible tomar una decisión de fondo sobre la reclamación de reconocimiento de sanción moratoria por pago tardío de cesantías a un docente, dado que cualquier orden que se profiera debe ser acatada por el ministerio de educación nacional- fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, sin que para ello se requiera de intervención alguna de la secretaria de educación del ente territorial".

En suma, al no tener injerencia esa Secretaría de Educación en el reconocimiento y pago de lo pretendido, ni tener algún tipo de responsabilidad en el posible restablecimiento del derecho que se pueda ordenar, la exceptiva propuesta no resulta prospera.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva: En este punto es menester precisar que en los asuntos donde la controversia gira en torno al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, la jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa administrativa ha concluido que la entidad legitimada materialmente en la causa es el FOMAG, en razón a las funciones que le han sido asignadas para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente. Al respecto, el Consejo de Estado indicó lo siguiente¹⁰:

⁹ Consejo de Estado, sección segunda, auto del 18 de noviembre de 2016, expediente No. 2014-00143 C.P SANDRA LISSETH IBARRA VELEZ.

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente 1520-2014, Consejero Ponente William Hernández Gómez.

"¿Cuál es la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, en el caso de los docentes?"

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: La entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como pasa a explicarse:

- *Mediante la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica, está representada por el Ministerio de Educación Nacional, cuya finalidad entre otras, es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.*
- *Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 regló el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y señaló en su artículo 4.º los requisitos de afiliación del personal docente de las entidades territoriales, y en su artículo 5.º el trámite de afiliación, artículos de los cuales se desprende que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará las cesantías.*
- *A su vez, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 señala que las prestaciones sociales de los docentes oficiales serán reconocidas y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual **en todo caso debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente, sin despojar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales.***

En conclusión: el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el ente encargado del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo tanto, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías. (Resaltado del Despacho).

Bajo este entendido, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se debate la sanción moratoria por el retardo en el pago de la cesantía definitiva reconocida a la accionante, el Despacho concluye que no es necesario citar a la entidad territorial a la cual se encontraba adscrita el docente, pues si bien, en el proceso de reconocimiento y pago de prestaciones de los docentes oficiales, participan tanto la entidad territorial como la fiduciaria que lo administra, éstos intervienen como intermediarios. Por consiguiente, forzoso es deducir que el FOMAG, a través de la Secretaría de Educación respectiva, es el competente para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del sector docente, y, por tanto, para expedir el acto administrativo correspondiente, así como de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

Así las cosas, por el hecho de que la Secretaría de Educación de la entidad territorial deba colaborar con la elaboración del acto administrativo, realizando su proyecto y la suscripción del mismo, no puede aducirse que en ella está radicada la competencia para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas reclamadas por los

docentes oficiales, ni mucho menos que actúa en representación de la entidad territorial, pues, acorde con lo explicado y la jurisprudencia transcrita, dicha dependencia obra a nombre y en representación del FOMAG.

Ahora bien, el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, consagró en su parágrafo que: *"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."* No obstante, el Despacho considera que en los autos no hay lugar a aplicar dicho precepto, porque la norma entró en vigencia el 25 de mayo de 2019¹¹, y la sanción moratoria que en este caso se discute se causó en el 2019¹², previo a la entrada en vigencia de aquella norma, por lo que resultan aplicables los lineamientos jurisprudenciales que establecen que el reconocimiento y pago de la sanción moratoria del personal docente compete al FOMAG, al igual que el reconocimiento de las prestaciones otorgadas al mismo personal.

En virtud de lo expuesto, esta Operadora Judicial deniega la excepción denominada ausencia de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- Caducidad: El fenómeno de caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la no presentación de las acciones judiciales en el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a terminar con la inseguridad que representa para la Administración la eventual anulación de sus actos en cualquier tiempo; esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo, se perderá la oportunidad para acudir ante la administración de justicia.¹³

El artículo 138, en concordancia con el literal «d» del artículo 164 el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que:

¹¹ Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

¹² Libelo introductorio.

¹³ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

«Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales».

La expresión «según el caso» implica que cada clase de acto administrativo debe contener un plazo de caducidad aplicable, así por ejemplo, si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir del día siguiente de su notificación; cuando se trata de actos demandables que sólo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. Estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente.¹⁴

Al respecto, el Consejo de Estado realizó el siguiente pronunciamiento:

*"En suma, la persona que considere que se la ha vulnerado su derecho sustancial mediante un acto administrativo definitivo, tendrá cuatro meses contados a partir del día siguiente a su notificación, comunicación, ejecución o publicación, según el caso, para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad. Sin embargo, se deberá tener en cuenta, de un lado, que cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.º literal c del artículo 164 del CPACA¹⁵ y, de otro, **que los actos fictos fruto del silencio administrativo, también podrán demandarse en cualquier tiempo.**"*

Bajo ese contexto, el Despacho observa que en el presente asunto lo que pretende la parte actora, es la declaratoria de nulidad de un acto ficto, frente al cual no es predicable el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

De la revisión efectuada a la demanda y sus anexos, se evidencia petición dirigida ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio radicada el 10 de marzo de 2019 con número 2019ERO07598¹⁶, de la que no obtuvo respuesta según lo indicado en el hecho 7 del libelo introductor.

¹⁴ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».

¹⁵ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: [...] c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. [...]

¹⁶ Folios 24-27 Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

- **Prescripción:** Respecto de la excepción de prescripción extintiva propuesta por la entidad demandada, este Despacho recuerda que, tratándose de la prescripción de derechos laborales, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en sentencia del 9 de abril de 2014, Rad. No. 27001- 23-33-000-2013-00347-01(0539-14), consideró que cuando del texto resulta evidente que su objeto no era atacar el ejercicio de la acción sino el derecho sustancial del demandante, dicha excepción no puede resolverse en la audiencia inicial, primero porque la norma consagra tan solo la potestad para resolver las excepciones previas, y segundo porque en dicha etapa al no haberse anunciado las pruebas que servirán de soporte para el debate jurídico, no podrían emitirse juicios de valoración sobre los argumentos que estructuran la excepción.

De modo, que tal como ha sido propuesta por la parte demandada, la excepción de prescripción extintiva, se resolverá con la sentencia que decida el fondo del asunto, como quiera que no ataca la acción sino las pretensiones de la parte demandante, siendo necesario determinar si la parte actora tiene derecho a lo pretendido, para luego pronunciarse sobre la prescripción extintiva.

2.3 Sentencia Anticipada

Encuentra el Despacho que, en el presente caso, se reúnen los requisitos para proferir sentencia anticipada de conformidad con los literales a) y c) del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 por el cual se adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011. Por un lado, en el presente caso no se ha surtido la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la ley 1437 de 2011. De otra parte, se solicita en la demanda se declare la nulidad del acto ficto que negó la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de cesantías de que tratan los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006. Fuera de ello, no resulta necesaria la práctica de pruebas al ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, sin que, en la demanda, se hiciera solicitud de practica de pruebas¹⁷, por lo que se otorgará valor probatorio a los documentos aportados **con la demanda**¹⁸ de conformidad con el artículo 212 de la ley 1437 de 2011.

2.3.1. Pruebas

¹⁷ Folios 2 al 14, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁸ Folios 15 al 32, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

Se otorgará valor probatorio a los documentos aportados con la demanda¹⁹ de conformidad con lo establecido en el artículo 212 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Al no haber pruebas por decretar por ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, se correrá traslado para alegar por escrito por el término de diez (10) días en los términos del inciso final del artículo 181 de la ley 1437 de 2011.

Atendiendo lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, se cierra la etapa probatoria, igualmente, se abstendrá el Despacho de realizar programación de la audiencia inicial, y en su lugar, dispondrá la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, misma oportunidad dentro de la cual el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene. No obstante, se advertirá a las partes que, una vez concluido el anterior término, el expediente ingresará al Despacho y deberá esperar el turno para dictar sentencia.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 de enviar en forma simultánea un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones a la dirección electrónica de este Juzgado adm05nei@cendoj.ramajudicial.gov.co y a los demás sujetos procesales.

2.4. Fijación del Litigio

De lo indicado en el libelo introductor, se contrae a establecer si el demandante tiene derecho a que la Nación — Ministerio de Educación Nacional —Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague la sanción por mora o sanción moratoria causada luego de superarse el término de 70 días hábiles otorgado por la Ley 1071 de 2006 para la cancelación de las cesantías.

2.5. Poder

2.5.1 Reconocimiento Personería

Por otra parte, de acuerdo al poder conferido por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al abogado **Luis Alfredo Sanabria Ríos**²⁰, mediante Escritura Pública No. 1230 de 2019, el Juzgado

¹⁹Folios 15 al 32, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

²⁰ Folios 6-12 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

de conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código General del Proceso, dispone **RECONOCER** personería adjetiva al profesional del derecho para actuar en representación de los intereses de la entidad demandada.

2.5.2 Sustitución Poder

Así mismo, de la sustitución de poder que confiere el abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos²¹ a la abogada **Johanna Marcela Aristizábal Urrea**, para que actúe en representación de los intereses de la entidad demandada, el Juzgado conforme a lo establecido en el artículo 75 del Código General del Proceso procede a **RECONOCER** personería adjetiva a la profesional del derecho, para que actúe como apoderado sustituto del FOMAG.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Neiva,

RESUELVE:

PRIMERO: **APLICAR** el trámite previsto en el artículo 38 y literales a) y b) del artículo 182A a la Ley 1437 de 2011, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEGUNDO: **DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**" "**CADUCIDAD**" y "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", formuladas por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

TERCERO: **DIFERIR** la resolución de la excepción previa denominada "**PRESCRIPCIÓN**", formulada por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para ser abordado el tema en la sentencia, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

CUARTO: **TENER** como pruebas los documentos aportados con la demanda, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

²¹ Folio 3 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

QUINTO: ORDENAR correr traslado a las partes para que presenten por escrito los alegatos de conclusión, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, término dentro del cual, el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEXO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía número 80.211.391 de Bogotá D.C. y T.P. No. 250.292 del C.S.J., como apoderado de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas mediante Escritura Pública No. 1230 del 2019, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SÉPTIMO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA a la abogada **JOHANNA MARCELA ARISTIZÁBAL URREA**, identificada con cédula de ciudadanía número 1.075.262.068 de Neiva (H) y T.P. No. 299.261 del C.S.J., como apoderada sustituta de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas en el poder allegado, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

OCTAVO: VENCIDO el término concedido para alegar, ingrese el expediente al Despacho para proferir sentencia, de acuerdo a los turnos establecidos.

NOVENO: NOTIFICAR el presente auto a los sujetos procesales, por estado electrónico (numeral 1º del artículo 171 y artículo 201 de la Ley 1437 de 2011; en armonía con el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021) a los correos electrónicos suministrados.

DÉCIMO: COMUNICAR el presente auto a los apoderados judiciales de los sujetos procesales a los correos electrónicos suministrados, carolquizalopezquintero@gmail.com notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co, procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co notjudicial@fiduprevisora.com.co t_jaristizabal@fiduprevisora.com.co de conformidad a lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

Notifíquese y cúmplase,

CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ
JUEZ

Firmado Por:

Carmen Emilia Montiel Ortiz
Juez
Oral 005
Juzgado Administrativo
Huila - Neiva

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: **69c1a6dc93a1baf45f2a4832e8daabbaf57813ef10aa200e5fbc191bfc46b3c6**
Documento generado en 07/09/2021 03:20:45 PM

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



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA

Neiva, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	
DEMANDANTE	: JOHNNY FERNANDO ALVIS PUENTES
DEMANDADO	: NACIÓN -MIN. DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICACIÓN	: 41001-33-33-005-2021-00047-00

I.-ASUNTO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponde dentro del presente asunto en aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 concerniente a la resolución de las excepciones previas planteadas en la contestación de la demanda por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG).

II.-CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión Previa

De conformidad a los artículos 179 y 180 de la ley 1437 de 2011 concluidos los términos para contestar la demanda y trámites posteriores se debe realizar la audiencia inicial.

Con ocasión de la Ley 2080 de 2021, artículos 51 y 42, se modificó el párrafo 2 del artículo 175 y se adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, estableciendo el trámite de resolución de excepciones previas y se determinaron las causales para acudir a sentencia sin necesidad de agotar la audiencia anterior.

De otro lado, el artículo 101 del Código General del Proceso dispone que del escrito que contenga las excepciones previas se correrá traslado al demandante, sin auto

que lo ordene (art. 110 ibídem), trámite que ya se surtió en el presente proceso¹ y señala que las excepciones previas que no requieren práctica de pruebas deben ser decididas antes de la audiencia inicial; por tanto, como en el presente litigio, se encuentra pendiente la resolución de las excepciones previas planteadas por una de las entidades demandadas, y que para resolverlas, no se requiere la práctica de pruebas, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 101 del Código General del Proceso.

2.2. De las excepciones previas planteadas y su estudio

En el presente asunto, la entidad demandada la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, contestó la demanda oportunamente a través de mensaje de datos enviado al correo de notificaciones del Juzgado el 1 de junio de 2021², formuló en el escrito de contestación de la demanda, las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**"; "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**"; "**CADUCIDAD**" y "**PRESCRIPCIÓN**"³, respecto las cuales el Despacho procederá a pronunciarse:

- Litisconsorcio Necesario por Pasiva⁴: El FOMAG propuso la falta de integración del litisconsorcio necesario señalando que debe vincularse al Departamento del Huila (Secretaría de Educación Territorial), en tanto que fue la entidad que expidió la resolución mediante la cual reconoció el respectivo pago de la cesantía, por lo que hay una indebida conformación del contradictorio.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva⁵: Pregona la ausencia de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG, al considerar que corresponde al ente territorial responder por los pagos que corresponde a la sanción moratoria correspondiente al pago tardío de las cesantías solicitadas por la docente, pues el incumplimiento de las obligaciones de pago se dio en consecuencia del incumplimiento de los términos del ente territorial en expedir el acto administrativo que reconoce y liquida las cesantías.

Postura que adquiere mayor firmeza, según lo narrado, con lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, norma que consagra que "*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*

¹ Archivo 009 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

² Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

³ Folios 22-24; 25-26; 26-27; 27-28, Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁴ Folios 22-24 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁵ Folios 27-28 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

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.”

- **Caducidad⁶:** Se propuso la caducidad, señalando que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional se ha sustentado respecto a esta excepción su compatibilidad con el ordenamiento superior las acciones contenciosas, en cada caso el CPACA se encarga de fijar los términos de caducidad propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia, de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial en desarrollo de las funciones constitucionales del artículo 150 de la Constitución Política.

- **Prescripción⁷:** Refiere que sin que implique reconocimiento de los hechos y pretensiones aducidos por la parte actora, propone esta excepción correspondiente a cualquier derecho que se hubiere causado en favor del mismo y que de acuerdo con las normas quedara cobijado por el fenómeno de la prescripción.

2.2.1 Traslado de las excepciones: El término de traslado de las excepciones propuestas venció en silencio, según constancia secretarial del 23 de agosto de 2021⁸.

2.2.2. Resolución de las excepciones

- **Litisconsorcio Necesario por Pasiva:** Pues bien, 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 de los docentes, fijando el manejo de los recursos que lo integran mediante un contrato de fiducia mercantil (art. 3º), así mismo que las prestaciones sociales pagadas por el Fondo son reconocidas a través del Ministerio de Educación Nacional (art. 9º).

Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 reguló lo correspondiente al proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fijando en el artículo 4º y 5º los requisitos y el trámite a surtir para tal propósito.

⁶ Folios 25-26 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁷ Folios 26-27 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁸ Archivo 009 del Expediente electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

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, debiendo ser elaborado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente.

Conforme a lo cual si bien al proferirse los actos administrativos que disponen el reconocimiento y pago de prestaciones económicas a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio interviene la Secretaría de Educación del ente territorial en el que presta sus servicios el docente, mediante la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional; ello de manera alguna despoja al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar tales prestaciones económicas, y por ende, la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

El Consejo de Estado⁹ así lo ha dilucidó en un asunto similar al que convoca la atención del Despacho:

"... se concluye entonces, que al encontrarse en cabeza del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio tanto el reconocimiento como el pago de las cesantías, no surge la necesidad de vincular al ente territorial, en calidad de litisconsorte necesario, toda vez que resulta posible tomar una decisión de fondo sobre la reclamación de reconocimiento de sanción moratoria por pago tardío de cesantías a un docente, dado que cualquier orden que se profiera debe ser acatada por el ministerio de educación nacional- fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, sin que para ello se requiera de intervención alguna de la secretaria de educación del ente territorial".

En suma, al no tener injerencia esa Secretaría de Educación en el reconocimiento y pago de lo pretendido, ni tener algún tipo de responsabilidad en el posible restablecimiento del derecho que se pueda ordenar, la exceptiva propuesta no resulta prospera.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva: En este punto es menester precisar que en los asuntos donde la controversia gira en torno al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, la jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa administrativa ha concluido que la entidad legitimada materialmente en la causa es el FOMAG, en razón a las funciones que le han sido asignadas para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente. Al respecto, el Consejo de Estado indicó lo siguiente¹⁰:

⁹ Consejo de Estado, sección segunda, auto del 18 de noviembre de 2016, expediente No. 2014-00143 C.P SANDRA LISSETH IBARRA VELEZ.

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente 1520-2014, Consejero Ponente William Hernández Gómez.

"¿Cuál es la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, en el caso de los docentes?"

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: La entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como pasa a explicarse:

- *Mediante la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica, está representada por el Ministerio de Educación Nacional, cuya finalidad entre otras, es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.*
- *Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 regló el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y señaló en su artículo 4.º los requisitos de afiliación del personal docente de las entidades territoriales, y en su artículo 5.º el trámite de afiliación, artículos de los cuales se desprende que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará las cesantías.*
- *A su vez, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 señala que las prestaciones sociales de los docentes oficiales serán reconocidas y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual **en todo caso debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente, sin despojar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales.***

En conclusión: el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el ente encargado del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo tanto, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías. (Resaltado del Despacho).

Bajo este entendido, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se debate la sanción moratoria por el retardo en el pago de la cesantía definitiva reconocida a la accionante, el Despacho concluye que no es necesario citar a la entidad territorial a la cual se encontraba adscrita el docente, pues si bien, en el proceso de reconocimiento y pago de prestaciones de los docentes oficiales, participan tanto la entidad territorial como la fiduciaria que lo administra, éstos intervienen como intermediarios. Por consiguiente, forzoso es deducir que el FOMAG, a través de la Secretaría de Educación respectiva, es el competente para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del sector docente, y, por tanto, para expedir el acto administrativo correspondiente, así como de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

Así las cosas, por el hecho de que la Secretaría de Educación de la entidad territorial deba colaborar con la elaboración del acto administrativo, realizando su proyecto y la suscripción del mismo, no puede aducirse que en ella está radicada la competencia para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas reclamadas por los

docentes oficiales, ni mucho menos que actúa en representación de la entidad territorial, pues, acorde con lo explicado y la jurisprudencia transcrita, dicha dependencia obra a nombre y en representación del FOMAG.

Ahora bien, el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, consagró en su parágrafo que: *"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."* No obstante, el Despacho considera que en los autos no hay lugar a aplicar dicho precepto, porque la norma entró en vigencia el 25 de mayo de 2019¹¹, y la sanción moratoria que en este caso se discute se causó en el 2018¹², previo a la entrada en vigencia de aquella norma, por lo que resultan aplicables los lineamientos jurisprudenciales que establecen que el reconocimiento y pago de la sanción moratoria del personal docente compete al FOMAG, al igual que el reconocimiento de las prestaciones otorgadas al mismo personal.

En virtud de lo expuesto, esta Operadora Judicial deniega la excepción denominada ausencia de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- Caducidad: El fenómeno de caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la no presentación de las acciones judiciales en el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a terminar con la inseguridad que representa para la Administración la eventual anulación de sus actos en cualquier tiempo; esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo, se perderá la oportunidad para acudir ante la administración de justicia.¹³

El artículo 138, en concordancia con el literal «d» del artículo 164 el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que:

¹¹ Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

¹² Libelo introductorio.

¹³ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría por se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

«Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales».

La expresión «según el caso» implica que cada clase de acto administrativo debe contener un plazo de caducidad aplicable, así por ejemplo, si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir del día siguiente de su notificación; cuando se trata de actos demandables que sólo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. Estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente.¹⁴

Al respecto, el Consejo de Estado realizó el siguiente pronunciamiento:

*"En suma, la persona que considere que se la ha vulnerado su derecho sustancial mediante un acto administrativo definitivo, tendrá cuatro meses contados a partir del día siguiente a su notificación, comunicación, ejecución o publicación, según el caso, para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad. Sin embargo, se deberá tener en cuenta, de un lado, que cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.º literal c del artículo 164 del CPACA¹⁵ y, de otro, **que los actos fictos fruto del silencio administrativo, también podrán demandarse en cualquier tiempo.**"*

Bajo ese contexto, el Despacho observa que en el presente asunto lo que pretende la parte actora, es la declaratoria de nulidad de un acto ficto, frente al cual no es predicable el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

De la revisión efectuada a la demanda y sus anexos, se evidencia petición dirigida ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio radicada el 28 de septiembre de 2018 con número 2018PQR27227¹⁶, de la que no obtuvo respuesta según lo indicado en el hecho 7 del libelo introductor.

¹⁴ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».

¹⁵ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: [...] c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. [...]

¹⁶ Folios 25-27 Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

- **Prescripción:** Respecto de la excepción de prescripción extintiva propuesta por la entidad demandada, este Despacho recuerda que, tratándose de la prescripción de derechos laborales, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en sentencia del 9 de abril de 2014, Rad. No. 27001- 23-33-000-2013-00347-01(0539-14), consideró que cuando del texto resulta evidente que su objeto no era atacar el ejercicio de la acción sino el derecho sustancial del demandante, dicha excepción no puede resolverse en la audiencia inicial, primero porque la norma consagra tan solo la potestad para resolver las excepciones previas, y segundo porque en dicha etapa al no haberse anunciado las pruebas que servirán de soporte para el debate jurídico, no podrían emitirse juicios de valoración sobre los argumentos que estructuran la excepción.

De modo, que tal como ha sido propuesta por la parte demandada, la excepción de prescripción extintiva, se resolverá con la sentencia que decida el fondo del asunto, como quiera que no ataca la acción sino las pretensiones de la parte demandante, siendo necesario determinar si la parte actora tiene derecho a lo pretendido, para luego pronunciarse sobre la prescripción extintiva.

2.3 Sentencia Anticipada

Encuentra el Despacho que, en el presente caso, se reúnen los requisitos para proferir sentencia anticipada de conformidad con los literales a) y c) del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 por el cual se adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011. Por un lado, en el presente caso no se ha surtido la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la ley 1437 de 2011. De otra parte, se solicita en la demanda se declare la nulidad del acto ficto que negó la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de cesantías de que tratan los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006. Fuera de ello, no resulta necesaria la práctica de pruebas al ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, sin que, en la demanda, se hiciera solicitud de practica de pruebas¹⁷, por lo que se otorgará valor probatorio a los documentos aportados **con la demanda**¹⁸ de conformidad con el artículo 212 de la ley 1437 de 2011.

2.3.1. Pruebas

¹⁷ Folios 2 al 14, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁸ Folios 15 al 38, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

Se otorgará valor probatorio a los documentos aportados con la demanda¹⁹ de conformidad con lo establecido en el artículo 212 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Al no haber pruebas por decretar por ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, se correrá traslado para alegar por escrito por el término de diez (10) días en los términos del inciso final del artículo 181 de la ley 1437 de 2011.

Atendiendo lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, se cierra la etapa probatoria, igualmente, se abstendrá el Despacho de realizar programación de la audiencia inicial, y en su lugar, dispondrá la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, misma oportunidad dentro de la cual el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene. No obstante, se advertirá a las partes que, una vez concluido el anterior término, el expediente ingresará al Despacho y deberá esperar el turno para dictar sentencia.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 de enviar en forma simultánea un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones a la dirección electrónica de este Juzgado adm05nei@cendoj.ramajudicial.gov.co y a los demás sujetos procesales.

2.4. Fijación del Litigio

De lo indicado en el libelo introductor, se contrae a establecer si el demandante tiene derecho a que la Nación — Ministerio de Educación Nacional —Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague la sanción por mora o sanción moratoria causada luego de superarse el término de 70 días hábiles otorgado por la Ley 1071 de 2006 para la cancelación de las cesantías.

2.5. Poder

2.5.1 Reconocimiento Personería

Por otra parte, de acuerdo al poder conferido por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al abogado **Luis Alfredo Sanabria Ríos**²⁰, mediante Escritura Pública No. 1230 de 2019, el Juzgado

¹⁹Folios 15 al 38, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

²⁰ Folios 6-12 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

de conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código General del Proceso, dispone **RECONOCER** personería adjetiva al profesional del derecho para actuar en representación de los intereses de la entidad demandada.

2.5.2 Sustitución Poder

Así mismo, de la sustitución de poder que confiere el abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos²¹ a la abogada **Johanna Marcela Aristizábal Urrea**, para que actúe en representación de los intereses de la entidad demandada, el Juzgado conforme a lo establecido en el artículo 75 del Código General del Proceso procede a **RECONOCER** personería adjetiva a la profesional del derecho, para que actúe como apoderado sustituto del FOMAG.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Neiva,

RESUELVE:

PRIMERO: **APLICAR** el trámite previsto en el artículo 38 y literales a) y b) del artículo 182A a la Ley 1437 de 2011, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEGUNDO: **DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**" "**CADUCIDAD**" y "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", formuladas por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

TERCERO: **DIFERIR** la resolución de la excepción previa denominada "**PRESCRIPCIÓN**", formulada por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para ser abordado el tema en la sentencia, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

CUARTO: **TENER** como pruebas los documentos aportados con la demanda, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

²¹ Folio 3 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

QUINTO: **ORDENAR** correr traslado a las partes para que presenten por escrito los alegatos de conclusión, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, término dentro del cual, el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEXTO: **RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA** al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía número 80.211.391 de Bogotá D.C. y T.P. No. 250.292 del C.S.J., como apoderado de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas mediante Escritura Pública No. 1230 del 2019, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SÉPTIMO: **RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA** a la abogada **JOHANNA MARCELA ARISTIZÁBAL URREA**, identificada con cédula de ciudadanía número 1.075.262.068 de Neiva (H) y T.P. No. 299.261 del C.S.J., como apoderada sustituta de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas en el poder allegado, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

OCTAVO: **VENCIDO** el término concedido para alegar, ingrese el expediente al Despacho para proferir sentencia, de acuerdo a los turnos establecidos.

NOVENO: **NOTIFICAR** el presente auto a los sujetos procesales, por estado electrónico (numeral 1º del artículo 171 y artículo 201 de la Ley 1437 de 2011; en armonía con el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021) a los correos electrónicos suministrados.

DÉCIMO: **COMUNICAR** el presente auto a los apoderados judiciales de los sujetos procesales a los correos electrónicos suministrados, carolquizalopezquintero@gmail.com notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co, procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co notjudicial@fiduprevisora.com.co t_jaristizabal@fiduprevisora.com.co de conformidad a lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

Notifíquese y cúmplase,

CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ
JUEZ

Firmado Por:

Carmen Emilia Montiel Ortiz
Juez
Oral 005
Juzgado Administrativo
Huila - Neiva

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: **32bc88d98d4b5f7dfa09b80c017dabd9dae0a352f9c0fec93eb44dd39984334**
Documento generado en 07/09/2021 03:20:48 PM

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



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA

Neiva, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	
DEMANDANTE	: HARRISON RENE VALENCIA MOTTA
DEMANDADO	: NACIÓN -MIN. DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICACIÓN	: 41001-33-33-005-2021-00049-00

I.-ASUNTO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponde dentro del presente asunto en aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 concerniente a la resolución de las excepciones previas planteadas en la contestación de la demanda por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG).

II.-CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión Previa

De conformidad a los artículos 179 y 180 de la ley 1437 de 2011 concluidos los términos para contestar la demanda y trámites posteriores se debe realizar la audiencia inicial.

Con ocasión de la Ley 2080 de 2021, artículos 51 y 42, se modificó el párrafo 2 del artículo 175 y se adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, estableciendo el trámite de resolución de excepciones previas y se determinaron las causales para acudir a sentencia sin necesidad de agotar la audiencia anterior.

De otro lado, el artículo 101 del Código General del Proceso dispone que del escrito que contenga las excepciones previas se correrá traslado al demandante, sin auto

que lo ordene (art. 110 ibídem), trámite que ya se surtió en el presente proceso¹ y señala que las excepciones previas que no requieren práctica de pruebas deben ser decididas antes de la audiencia inicial; por tanto, como en el presente litigio, se encuentra pendiente la resolución de las excepciones previas planteadas por una de las entidades demandadas, y que para resolverlas, no se requiere la práctica de pruebas, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 101 del Código General del Proceso.

2.2. De las excepciones previas planteadas y su estudio

En el presente asunto, la entidad demandada la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, contestó la demanda oportunamente a través de mensaje de datos enviado al correo de notificaciones del Juzgado el 1 de junio de 2021², formuló en el escrito de contestación de la demanda, las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**"; "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**"; "**CADUCIDAD**" y "**PRESCRIPCIÓN**"³, respecto las cuales el Despacho procederá a pronunciarse:

- Litisconsorcio Necesario por Pasiva⁴: El FOMAG propuso la falta de integración del litisconsorcio necesario señalando que debe vincularse al Departamento del Huila (Secretaría de Educación Territorial), en tanto que fue la entidad que expidió la resolución mediante la cual reconoció el respectivo pago de la cesantía, por lo que hay una indebida conformación del contradictorio.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva⁵: Pregona la ausencia de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG, al considerar que corresponde al ente territorial responder por los pagos que corresponde a la sanción moratoria correspondiente al pago tardío de las cesantías solicitadas por la docente, pues el incumplimiento de las obligaciones de pago se dio en consecuencia del incumplimiento de los términos del ente territorial en expedir el acto administrativo que reconoce y liquida las cesantías.

Postura que adquiere mayor firmeza, según lo narrado, con lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, norma que consagra que "*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*

¹ Archivo 009 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

² Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

³ Folios 22-24; 25-26; 26-27; 27-28, Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁴ Folios 22-24 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁵ Folios 27-28 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

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.”

- **Caducidad⁶:** Se propuso la caducidad, señalando que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional se ha sustentado respecto a esta excepción su compatibilidad con el ordenamiento superior las acciones contenciosas, en cada caso el CPACA se encarga de fijar los términos de caducidad propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia, de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial en desarrollo de las funciones constitucionales del artículo 150 de la Constitución Política.

- **Prescripción⁷:** Refiere que sin que implique reconocimiento de los hechos y pretensiones aducidos por la parte actora, propone esta excepción correspondiente a cualquier derecho que se hubiere causado en favor del mismo y que de acuerdo con las normas quedara cobijado por el fenómeno de la prescripción.

2.2.1 Traslado de las excepciones: El término de traslado de las excepciones propuestas venció en silencio, según constancia secretarial del 23 de agosto de 2021⁸.

2.2.2. Resolución de las excepciones

- **Litisconsorcio Necesario por Pasiva:** Pues bien, 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 de los docentes, fijando el manejo de los recursos que lo integran mediante un contrato de fiducia mercantil (art. 3º), así mismo que las prestaciones sociales pagadas por el Fondo son reconocidas a través del Ministerio de Educación Nacional (art. 9º).

Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 reguló lo correspondiente al proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fijando en el artículo 4º y 5º los requisitos y el trámite a surtir para tal propósito.

⁶ Folios 25-26 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁷ Folios 26-27 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁸ Archivo 009 del Expediente electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

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, debiendo ser elaborado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente.

Conforme a lo cual si bien al proferirse los actos administrativos que disponen el reconocimiento y pago de prestaciones económicas a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio interviene la Secretaría de Educación del ente territorial en el que presta sus servicios el docente, mediante la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional; ello de manera alguna despoja al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar tales prestaciones económicas, y por ende, la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

El Consejo de Estado⁹ así lo ha dilucidó en un asunto similar al que convoca la atención del Despacho:

"... se concluye entonces, que al encontrarse en cabeza del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio tanto el reconocimiento como el pago de las cesantías, no surge la necesidad de vincular al ente territorial, en calidad de litisconsorte necesario, toda vez que resulta posible tomar una decisión de fondo sobre la reclamación de reconocimiento de sanción moratoria por pago tardío de cesantías a un docente, dado que cualquier orden que se profiera debe ser acatada por el ministerio de educación nacional- fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, sin que para ello se requiera de intervención alguna de la secretaria de educación del ente territorial".

En suma, al no tener injerencia esa Secretaría de Educación en el reconocimiento y pago de lo pretendido, ni tener algún tipo de responsabilidad en el posible restablecimiento del derecho que se pueda ordenar, la exceptiva propuesta no resulta prospera.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva: En este punto es menester precisar que en los asuntos donde la controversia gira en torno al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, la jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa administrativa ha concluido que la entidad legitimada materialmente en la causa es el FOMAG, en razón a las funciones que le han sido asignadas para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente. Al respecto, el Consejo de Estado indicó lo siguiente¹⁰:

⁹ Consejo de Estado, sección segunda, auto del 18 de noviembre de 2016, expediente No. 2014-00143 C.P SANDRA LISSETH IBARRA VELEZ.

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente 1520-2014, Consejero Ponente William Hernández Gómez.

"¿Cuál es la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, en el caso de los docentes?"

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: La entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como pasa a explicarse:

- *Mediante la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica, está representada por el Ministerio de Educación Nacional, cuya finalidad entre otras, es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.*
- *Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 regló el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y señaló en su artículo 4.º los requisitos de afiliación del personal docente de las entidades territoriales, y en su artículo 5.º el trámite de afiliación, artículos de los cuales se desprende que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará las cesantías.*
- *A su vez, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 señala que las prestaciones sociales de los docentes oficiales serán reconocidas y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual **en todo caso debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente, sin despojar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales.***

En conclusión: el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el ente encargado del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo tanto, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías. (Resaltado del Despacho).

Bajo este entendido, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se debate la sanción moratoria por el retardo en el pago de la cesantía definitiva reconocida a la accionante, el Despacho concluye que no es necesario citar a la entidad territorial a la cual se encontraba adscrita el docente, pues si bien, en el proceso de reconocimiento y pago de prestaciones de los docentes oficiales, participan tanto la entidad territorial como la fiduciaria que lo administra, éstos intervienen como intermediarios. Por consiguiente, forzoso es deducir que el FOMAG, a través de la Secretaría de Educación respectiva, es el competente para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del sector docente, y, por tanto, para expedir el acto administrativo correspondiente, así como de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

Así las cosas, por el hecho de que la Secretaría de Educación de la entidad territorial deba colaborar con la elaboración del acto administrativo, realizando su proyecto y la suscripción del mismo, no puede aducirse que en ella está radicada la competencia para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas reclamadas por los

docentes oficiales, ni mucho menos que actúa en representación de la entidad territorial, pues, acorde con lo explicado y la jurisprudencia transcrita, dicha dependencia obra a nombre y en representación del FOMAG.

Ahora bien, el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, consagró en su parágrafo que: *"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."* No obstante, el Despacho considera que en los autos no hay lugar a aplicar dicho precepto, porque la norma entró en vigencia el 25 de mayo de 2019¹¹, y la sanción moratoria que en este caso se discute se causó en el 2019¹², previo a la entrada en vigencia de aquella norma, por lo que resultan aplicables los lineamientos jurisprudenciales que establecen que el reconocimiento y pago de la sanción moratoria del personal docente compete al FOMAG, al igual que el reconocimiento de las prestaciones otorgadas al mismo personal.

En virtud de lo expuesto, esta Operadora Judicial deniega la excepción denominada ausencia de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- Caducidad: El fenómeno de caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la no presentación de las acciones judiciales en el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a terminar con la inseguridad que representa para la Administración la eventual anulación de sus actos en cualquier tiempo; esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo, se perderá la oportunidad para acudir ante la administración de justicia.¹³

El artículo 138, en concordancia con el literal «d» del artículo 164 el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que:

¹¹ Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

¹² Libelo introductorio.

¹³ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

«Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales».

La expresión «según el caso» implica que cada clase de acto administrativo debe contener un plazo de caducidad aplicable, así por ejemplo, si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir del día siguiente de su notificación; cuando se trata de actos demandables que sólo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. Estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente.¹⁴

Al respecto, el Consejo de Estado realizó el siguiente pronunciamiento:

*"En suma, la persona que considere que se la ha vulnerado su derecho sustancial mediante un acto administrativo definitivo, tendrá cuatro meses contados a partir del día siguiente a su notificación, comunicación, ejecución o publicación, según el caso, para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad. Sin embargo, se deberá tener en cuenta, de un lado, que cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.º literal c del artículo 164 del CPACA¹⁵ y, de otro, **que los actos fictos fruto del silencio administrativo, también podrán demandarse en cualquier tiempo.**"*

Bajo ese contexto, el Despacho observa que en el presente asunto lo que pretende la parte actora, es la declaratoria de nulidad de un acto ficto, frente al cual no es predicable el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

De la revisión efectuada a la demanda y sus anexos, se evidencia petición dirigida ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio radicada el 29 de marzo de 2019 con número 2019ER8306¹⁶, de la que no obtuvo respuesta según lo indicado en el hecho 7 del libelo introductor.

¹⁴ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».

¹⁵ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: [...] c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. [...]

¹⁶ Folios 28-31 Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

- **Prescripción:** Respecto de la excepción de prescripción extintiva propuesta por la entidad demandada, este Despacho recuerda que, tratándose de la prescripción de derechos laborales, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en sentencia del 9 de abril de 2014, Rad. No. 27001- 23-33-000-2013-00347-01(0539-14), consideró que cuando del texto resulta evidente que su objeto no era atacar el ejercicio de la acción sino el derecho sustancial del demandante, dicha excepción no puede resolverse en la audiencia inicial, primero porque la norma consagra tan solo la potestad para resolver las excepciones previas, y segundo porque en dicha etapa al no haberse anunciado las pruebas que servirán de soporte para el debate jurídico, no podrían emitirse juicios de valoración sobre los argumentos que estructuran la excepción.

De modo, que tal como ha sido propuesta por la parte demandada, la excepción de prescripción extintiva, se resolverá con la sentencia que decida el fondo del asunto, como quiera que no ataca la acción sino las pretensiones de la parte demandante, siendo necesario determinar si la parte actora tiene derecho a lo pretendido, para luego pronunciarse sobre la prescripción extintiva.

2.3 Sentencia Anticipada

Encuentra el Despacho que, en el presente caso, se reúnen los requisitos para proferir sentencia anticipada de conformidad con los literales a) y c) del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 por el cual se adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011. Por un lado, en el presente caso no se ha surtido la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la ley 1437 de 2011. De otra parte, se solicita en la demanda se declare la nulidad del acto ficto que negó la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de cesantías de que tratan los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006. Fuera de ello, no resulta necesaria la práctica de pruebas al ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, sin que, en la demanda, se hiciera solicitud de practica de pruebas¹⁷, por lo que se otorgará valor probatorio a los documentos aportados **con la demanda**¹⁸ de conformidad con el artículo 212 de la ley 1437 de 2011.

2.3.1. Pruebas

¹⁷ Folios 2 al 14, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁸ Folios 15 al 36, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

Se otorgará valor probatorio a los documentos aportados con la demanda¹⁹ de conformidad con lo establecido en el artículo 212 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Al no haber pruebas por decretar por ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, se correrá traslado para alegar por escrito por el término de diez (10) días en los términos del inciso final del artículo 181 de la ley 1437 de 2011.

Atendiendo lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, se cierra la etapa probatoria, igualmente, se abstendrá el Despacho de realizar programación de la audiencia inicial, y en su lugar, dispondrá la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, misma oportunidad dentro de la cual el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene. No obstante, se advertirá a las partes que, una vez concluido el anterior término, el expediente ingresará al Despacho y deberá esperar el turno para dictar sentencia.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 de enviar en forma simultánea un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones a la dirección electrónica de este Juzgado adm05nei@cendoj.ramajudicial.gov.co y a los demás sujetos procesales.

2.4. Fijación del Litigio

De lo indicado en el libelo introductor, se contrae a establecer si el demandante tiene derecho a que la Nación — Ministerio de Educación Nacional —Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague la sanción por mora o sanción moratoria causada luego de superarse el término de 70 días hábiles otorgado por la Ley 1071 de 2006 para la cancelación de las cesantías.

2.5. Poder

2.5.1 Reconocimiento Personería

Por otra parte, de acuerdo al poder conferido por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al abogado **Luis Alfredo Sanabria Ríos**²⁰, mediante Escritura Pública No. 1230 de 2019, el Juzgado

¹⁹Folios 15 al 36, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

²⁰ Folios 6-12 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

de conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código General del Proceso, dispone **RECONOCER** personería adjetiva al profesional del derecho para actuar en representación de los intereses de la entidad demandada.

2.5.2 Sustitución Poder

Así mismo, de la sustitución de poder que confiere el abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos²¹ a la abogada **Johanna Marcela Aristizábal Urrea**, para que actúe en representación de los intereses de la entidad demandada, el Juzgado conforme a lo establecido en el artículo 75 del Código General del Proceso procede a **RECONOCER** personería adjetiva a la profesional del derecho, para que actúe como apoderado sustituto del FOMAG.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Neiva,

RESUELVE:

PRIMERO: APLICAR el trámite previsto en el artículo 38 y literales a) y b) del artículo 182A a la Ley 1437 de 2011, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**" "**CADUCIDAD**" y "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", formuladas por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

TERCERO: DIFERIR la resolución de la excepción previa denominada "**PRESCRIPCIÓN**", formulada por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para ser abordado el tema en la sentencia, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

CUARTO: TENER como pruebas los documentos aportados con la demanda, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

²¹ Folio 3 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

QUINTO: **ORDENAR** correr traslado a las partes para que presenten por escrito los alegatos de conclusión, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, término dentro del cual, el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEXTO: **RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA** al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía número 80.211.391 de Bogotá D.C. y T.P. No. 250.292 del C.S.J., como apoderado de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas mediante Escritura Pública No. 1230 del 2019, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SÉPTIMO: **RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA** a la abogada **JOHANNA MARCELA ARISTIZÁBAL URREA**, identificada con cédula de ciudadanía número 1.075.262.068 de Neiva (H) y T.P. No. 299.261 del C.S.J., como apoderada sustituta de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas en el poder allegado, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

OCTAVO: **VENCIDO** el término concedido para alegar, ingrese el expediente al Despacho para proferir sentencia, de acuerdo a los turnos establecidos.

NOVENO: **NOTIFICAR** el presente auto a los sujetos procesales, por estado electrónico (numeral 1º del artículo 171 y artículo 201 de la Ley 1437 de 2011; en armonía con el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021) a los correos electrónicos suministrados.

DÉCIMO: **COMUNICAR** el presente auto a los apoderados judiciales de los sujetos procesales a los correos electrónicos suministrados, carolquizalopezquintero@gmail.com notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co, procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co notjudicial@fiduprevisora.com.co t_jaristizabal@fiduprevisora.com.co de conformidad a lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

Notifíquese y cúmplase,

CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ
JUEZ

Firmado Por:

Carmen Emilia Montiel Ortiz
Juez
Oral 005
Juzgado Administrativo
Huila - Neiva

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: **47110a940a625be592682c233743ddcdc60a75743e229d9c825bd6102ed48403**
Documento generado en 07/09/2021 03:20:52 PM

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



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA

Neiva, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	
DEMANDANTE	: CESAR AUGUSTO IBARRA RUIZ
DEMANDADO	: NACIÓN -MIN. DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICACIÓN	: 41001-33-33-005-2021-00050-00

I.-ASUNTO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponde dentro del presente asunto en aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 concerniente a la resolución de las excepciones previas planteadas en la contestación de la demanda por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG).

II.-CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión Previa

De conformidad a los artículos 179 y 180 de la ley 1437 de 2011 concluidos los términos para contestar la demanda y trámites posteriores se debe realizar la audiencia inicial.

Con ocasión de la Ley 2080 de 2021, artículos 51 y 42, se modificó el párrafo 2 del artículo 175 y se adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, estableciendo el trámite de resolución de excepciones previas y se determinaron las causales para acudir a sentencia sin necesidad de agotar la audiencia anterior.

De otro lado, el artículo 101 del Código General del Proceso dispone que del escrito que contenga las excepciones previas se correrá traslado al demandante, sin auto

que lo ordene (art. 110 ibídem), trámite que ya se surtió en el presente proceso¹ y señala que las excepciones previas que no requieren práctica de pruebas deben ser decididas antes de la audiencia inicial; por tanto, como en el presente litigio, se encuentra pendiente la resolución de las excepciones previas planteadas por una de las entidades demandadas, y que para resolverlas, no se requiere la práctica de pruebas, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 101 del Código General del Proceso.

2.2. De las excepciones previas planteadas y su estudio

En el presente asunto, la entidad demandada la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, contestó la demanda oportunamente a través de mensaje de datos enviado al correo de notificaciones del Juzgado el 1 de junio de 2021², formuló en el escrito de contestación de la demanda, las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**"; "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**"; "**CADUCIDAD**" y "**PRESCRIPCIÓN**"³, respecto las cuales el Despacho procederá a pronunciarse:

- Litisconsorcio Necesario por Pasiva⁴: El FOMAG propuso la falta de integración del litisconsorcio necesario señalando que debe vincularse al Departamento del Huila (Secretaría de Educación Territorial), en tanto que fue la entidad que expidió la resolución mediante la cual reconoció el respectivo pago de la cesantía, por lo que hay una indebida conformación del contradictorio.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva⁵: Pregona la ausencia de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG, al considerar que corresponde al ente territorial responder por los pagos que corresponde a la sanción moratoria correspondiente al pago tardío de las cesantías solicitadas por la docente, pues el incumplimiento de las obligaciones de pago se dio en consecuencia del incumplimiento de los términos del ente territorial en expedir el acto administrativo que reconoce y liquida las cesantías.

Postura que adquiere mayor firmeza, según lo narrado, con lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, norma que consagra que "*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*

¹ Archivo 009 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

² Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

³ Folios 22-24; 25-26; 26-27; 27-28, Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁴ Folios 22-24 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁵ Folios 27-28 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

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.”

- **Caducidad⁶:** Se propuso la caducidad, señalando que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional se ha sustentado respecto a esta excepción su compatibilidad con el ordenamiento superior las acciones contenciosas, en cada caso el CPACA se encarga de fijar los términos de caducidad propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia, de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial en desarrollo de las funciones constitucionales del artículo 150 de la Constitución Política.

- **Prescripción⁷:** Refiere que sin que implique reconocimiento de los hechos y pretensiones aducidos por la parte actora, propone esta excepción correspondiente a cualquier derecho que se hubiere causado en favor del mismo y que de acuerdo con las normas quedara cobijado por el fenómeno de la prescripción.

2.2.1 Traslado de las excepciones: El término de traslado de las excepciones propuestas venció en silencio, según constancia secretarial del 23 de agosto de 2021⁸.

2.2.2. Resolución de las excepciones

- **Litisconsorcio Necesario por Pasiva:** Pues bien, 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 de los docentes, fijando el manejo de los recursos que lo integran mediante un contrato de fiducia mercantil (art. 3º), así mismo que las prestaciones sociales pagadas por el Fondo son reconocidas a través del Ministerio de Educación Nacional (art. 9º).

Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 reguló lo correspondiente al proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fijando en el artículo 4º y 5º los requisitos y el trámite a surtir para tal propósito.

⁶ Folios 25-26 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁷ Folios 26-27 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁸ Archivo 009 del Expediente electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

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, debiendo ser elaborado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente.

Conforme a lo cual si bien al proferirse los actos administrativos que disponen el reconocimiento y pago de prestaciones económicas a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio interviene la Secretaría de Educación del ente territorial en el que presta sus servicios el docente, mediante la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional; ello de manera alguna despoja al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar tales prestaciones económicas, y por ende, la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

El Consejo de Estado⁹ así lo ha dilucidó en un asunto similar al que convoca la atención del Despacho:

"... se concluye entonces, que al encontrarse en cabeza del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio tanto el reconocimiento como el pago de las cesantías, no surge la necesidad de vincular al ente territorial, en calidad de litisconsorte necesario, toda vez que resulta posible tomar una decisión de fondo sobre la reclamación de reconocimiento de sanción moratoria por pago tardío de cesantías a un docente, dado que cualquier orden que se profiera debe ser acatada por el ministerio de educación nacional- fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, sin que para ello se requiera de intervención alguna de la secretaria de educación del ente territorial".

En suma, al no tener injerencia esa Secretaría de Educación en el reconocimiento y pago de lo pretendido, ni tener algún tipo de responsabilidad en el posible restablecimiento del derecho que se pueda ordenar, la exceptiva propuesta no resulta prospera.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva: En este punto es menester precisar que en los asuntos donde la controversia gira en torno al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, la jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa administrativa ha concluido que la entidad legitimada materialmente en la causa es el FOMAG, en razón a las funciones que le han sido asignadas para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente. Al respecto, el Consejo de Estado indicó lo siguiente¹⁰:

⁹ Consejo de Estado, sección segunda, auto del 18 de noviembre de 2016, expediente No. 2014-00143 C.P SANDRA LISSETH IBARRA VELEZ.

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente 1520-2014, Consejero Ponente William Hernández Gómez.

"¿Cuál es la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, en el caso de los docentes?"

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: La entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como pasa a explicarse:

- *Mediante la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica, está representada por el Ministerio de Educación Nacional, cuya finalidad entre otras, es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.*
- *Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 regló el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y señaló en su artículo 4.º los requisitos de afiliación del personal docente de las entidades territoriales, y en su artículo 5.º el trámite de afiliación, artículos de los cuales se desprende que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará las cesantías.*
- *A su vez, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 señala que las prestaciones sociales de los docentes oficiales serán reconocidas y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual **en todo caso debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente, sin despojar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales.***

En conclusión: el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el ente encargado del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo tanto, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías. (Resaltado del Despacho).

Bajo este entendido, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se debate la sanción moratoria por el retardo en el pago de la cesantía definitiva reconocida a la accionante, el Despacho concluye que no es necesario citar a la entidad territorial a la cual se encontraba adscrita el docente, pues si bien, en el proceso de reconocimiento y pago de prestaciones de los docentes oficiales, participan tanto la entidad territorial como la fiduciaria que lo administra, éstos intervienen como intermediarios. Por consiguiente, forzoso es deducir que el FOMAG, a través de la Secretaría de Educación respectiva, es el competente para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del sector docente, y, por tanto, para expedir el acto administrativo correspondiente, así como de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

Así las cosas, por el hecho de que la Secretaría de Educación de la entidad territorial deba colaborar con la elaboración del acto administrativo, realizando su proyecto y la suscripción del mismo, no puede aducirse que en ella está radicada la competencia para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas reclamadas por los

docentes oficiales, ni mucho menos que actúa en representación de la entidad territorial, pues, acorde con lo explicado y la jurisprudencia transcrita, dicha dependencia obra a nombre y en representación del FOMAG.

Ahora bien, el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, consagró en su parágrafo que: *"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."* No obstante, el Despacho considera que en los autos no hay lugar a aplicar dicho precepto, porque la norma entró en vigencia el 25 de mayo de 2019¹¹, y la sanción moratoria que en este caso se discute se causó en el 2019¹², previo a la entrada en vigencia de aquella norma, por lo que resultan aplicables los lineamientos jurisprudenciales que establecen que el reconocimiento y pago de la sanción moratoria del personal docente compete al FOMAG, al igual que el reconocimiento de las prestaciones otorgadas al mismo personal.

En virtud de lo expuesto, esta Operadora Judicial deniega la excepción denominada ausencia de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- Caducidad: El fenómeno de caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la no presentación de las acciones judiciales en el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a terminar con la inseguridad que representa para la Administración la eventual anulación de sus actos en cualquier tiempo; esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo, se perderá la oportunidad para acudir ante la administración de justicia.¹³

El artículo 138, en concordancia con el literal «d» del artículo 164 el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que:

¹¹ Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

¹² Libelo introductorio.

¹³ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

«Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales».

La expresión «según el caso» implica que cada clase de acto administrativo debe contener un plazo de caducidad aplicable, así por ejemplo, si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir del día siguiente de su notificación; cuando se trata de actos demandables que sólo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. Estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente.¹⁴

Al respecto, el Consejo de Estado realizó el siguiente pronunciamiento:

*"En suma, la persona que considere que se la ha vulnerado su derecho sustancial mediante un acto administrativo definitivo, tendrá cuatro meses contados a partir del día siguiente a su notificación, comunicación, ejecución o publicación, según el caso, para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad. Sin embargo, se deberá tener en cuenta, de un lado, que cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.º literal c del artículo 164 del CPACA¹⁵ y, de otro, **que los actos fictos fruto del silencio administrativo, también podrán demandarse en cualquier tiempo.**"*

Bajo ese contexto, el Despacho observa que en el presente asunto lo que pretende la parte actora, es la declaratoria de nulidad de un acto ficto, frente al cual no es predicable el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

De la revisión efectuada a la demanda y sus anexos, se evidencia petición dirigida ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio radicada el 14 de enero de 2019 con número 2019ER0913¹⁶, de la que no obtuvo respuesta según lo indicado en el hecho 7 del libelo introductor.

¹⁴ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».

¹⁵ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: [...] c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. [...]

¹⁶ Folios 26-28 Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

- **Prescripción:** Respecto de la excepción de prescripción extintiva propuesta por la entidad demandada, este Despacho recuerda que, tratándose de la prescripción de derechos laborales, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en sentencia del 9 de abril de 2014, Rad. No. 27001- 23-33-000-2013-00347-01(0539-14), consideró que cuando del texto resulta evidente que su objeto no era atacar el ejercicio de la acción sino el derecho sustancial del demandante, dicha excepción no puede resolverse en la audiencia inicial, primero porque la norma consagra tan solo la potestad para resolver las excepciones previas, y segundo porque en dicha etapa al no haberse anunciado las pruebas que servirán de soporte para el debate jurídico, no podrían emitirse juicios de valoración sobre los argumentos que estructuran la excepción.

De modo, que tal como ha sido propuesta por la parte demandada, la excepción de prescripción extintiva, se resolverá con la sentencia que decida el fondo del asunto, como quiera que no ataca la acción sino las pretensiones de la parte demandante, siendo necesario determinar si la parte actora tiene derecho a lo pretendido, para luego pronunciarse sobre la prescripción extintiva.

2.3 Sentencia Anticipada

Encuentra el Despacho que, en el presente caso, se reúnen los requisitos para proferir sentencia anticipada de conformidad con los literales a) y c) del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 por el cual se adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011. Por un lado, en el presente caso no se ha surtido la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la ley 1437 de 2011. De otra parte, se solicita en la demanda se declare la nulidad del acto ficto que negó la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de cesantías de que tratan los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006. Fuera de ello, no resulta necesaria la práctica de pruebas al ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, sin que, en la demanda, se hiciera solicitud de practica de pruebas¹⁷, por lo que se otorgará valor probatorio a los documentos aportados **con la demanda**¹⁸ de conformidad con el artículo 212 de la ley 1437 de 2011.

2.3.1. Pruebas

¹⁷ Folios 2 al 14, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁸ Folios 15 al 32, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

Se otorgará valor probatorio a los documentos aportados con la demanda¹⁹ de conformidad con lo establecido en el artículo 212 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Al no haber pruebas por decretar por ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, se correrá traslado para alegar por escrito por el término de diez (10) días en los términos del inciso final del artículo 181 de la ley 1437 de 2011.

Atendiendo lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, se cierra la etapa probatoria, igualmente, se abstendrá el Despacho de realizar programación de la audiencia inicial, y en su lugar, dispondrá la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, misma oportunidad dentro de la cual el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene. No obstante, se advertirá a las partes que, una vez concluido el anterior término, el expediente ingresará al Despacho y deberá esperar el turno para dictar sentencia.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 de enviar en forma simultánea un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones a la dirección electrónica de este Juzgado adm05nei@cendoj.ramajudicial.gov.co y a los demás sujetos procesales.

2.4. Fijación del Litigio

De lo indicado en el libelo introductor, se contrae a establecer si el demandante tiene derecho a que la Nación — Ministerio de Educación Nacional —Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague la sanción por mora o sanción moratoria causada luego de superarse el término de 70 días hábiles otorgado por la Ley 1071 de 2006 para la cancelación de las cesantías.

2.5. Poder

2.5.1 Reconocimiento Personería

Por otra parte, de acuerdo al poder conferido por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al abogado **Luis Alfredo Sanabria Ríos**²⁰, mediante Escritura Pública No. 1230 de 2019, el Juzgado

¹⁹Folios 15 al 32, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

²⁰ Folios 6-12 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

de conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código General del Proceso, dispone **RECONOCER** personería adjetiva al profesional del derecho para actuar en representación de los intereses de la entidad demandada.

2.5.2 Sustitución Poder

Así mismo, de la sustitución de poder que confiere el abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos²¹ a la abogada **Johanna Marcela Aristizábal Urrea**, para que actúe en representación de los intereses de la entidad demandada, el Juzgado conforme a lo establecido en el artículo 75 del Código General del Proceso procede a **RECONOCER** personería adjetiva a la profesional del derecho, para que actúe como apoderado sustituto del FOMAG.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Neiva,

RESUELVE:

PRIMERO: APLICAR el trámite previsto en el artículo 38 y literales a) y b) del artículo 182A a la Ley 1437 de 2011, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones previas denominadas **"LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA" "CADUCIDAD" y "FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA"**, formuladas por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

TERCERO: DIFERIR la resolución de la excepción previa denominada **"PRESCRIPCIÓN"**, formulada por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para ser abordado el tema en la sentencia, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

CUARTO: TENER como pruebas los documentos aportados con la demanda, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

²¹ Folio 3 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

QUINTO: ORDENAR correr traslado a las partes para que presenten por escrito los alegatos de conclusión, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, término dentro del cual, el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEXO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía número 80.211.391 de Bogotá D.C. y T.P. No. 250.292 del C.S.J., como apoderado de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas mediante Escritura Pública No. 1230 del 2019, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SÉPTIMO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA a la abogada **JOHANNA MARCELA ARISTIZÁBAL URREA**, identificada con cédula de ciudadanía número 1.075.262.068 de Neiva (H) y T.P. No. 299.261 del C.S.J., como apoderada sustituta de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas en el poder allegado, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

OCTAVO: VENCIDO el término concedido para alegar, ingrese el expediente al Despacho para proferir sentencia, de acuerdo a los turnos establecidos.

NOVENO: NOTIFICAR el presente auto a los sujetos procesales, por estado electrónico (numeral 1º del artículo 171 y artículo 201 de la Ley 1437 de 2011; en armonía con el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021) a los correos electrónicos suministrados.

DÉCIMO: COMUNICAR el presente auto a los apoderados judiciales de los sujetos procesales a los correos electrónicos suministrados, Iccesar72@gmail.com, carolquizalopezquintero@gmail.com, notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co, procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co, notjudicial@fiduprevisora.com.co, t_jaristizabal@fiduprevisora.com.co de conformidad a lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

Notifíquese y cúmplase,

CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ
JUEZ

Firmado Por:

Carmen Emilia Montiel Ortiz
Juez
Oral 005
Juzgado Administrativo
Huila - Neiva

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: **1c7918e7b15b5b946549ce247c5f9c6509919c0bb7b9d222eff102d4da16698a**
Documento generado en 07/09/2021 03:20:55 PM

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



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA

Neiva, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	
DEMANDANTE	: JAVIER PERDOMO GONZÁLEZ
DEMANDADO	: NACIÓN -MIN. DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICACIÓN	: 41001-33-33-005-2021-00054-00

I.-ASUNTO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponde dentro del presente asunto en aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 concerniente a la resolución de las excepciones previas planteadas en la contestación de la demanda por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG).

II.-CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión Previa

De conformidad a los artículos 179 y 180 de la ley 1437 de 2011 concluidos los términos para contestar la demanda y trámites posteriores se debe realizar la audiencia inicial.

Con ocasión de la Ley 2080 de 2021, artículos 51 y 42, se modificó el párrafo 2 del artículo 175 y se adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, estableciendo el trámite de resolución de excepciones previas y se determinaron las causales para acudir a sentencia sin necesidad de agotar la audiencia anterior.

De otro lado, el artículo 101 del Código General del Proceso dispone que del escrito que contenga las excepciones previas se correrá traslado al demandante, sin auto que lo ordene (art. 110 ibídem), trámite que ya se surtió en el presente proceso¹ y señala que las excepciones previas que no requieren práctica de pruebas deben ser decididas antes de la audiencia inicial; por tanto, como en el presente litigio, se encuentra pendiente la

¹ Archivo 009 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

resolución de las excepciones previas planteadas por una de las entidades demandadas, y que para resolverlas, no se requiere la práctica de pruebas, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 101 del Código General del Proceso.

2.2. De las excepciones previas planteadas y su estudio

En el presente asunto, la entidad demandada la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, contestó la demanda oportunamente a través de mensaje de datos enviado al correo de notificaciones del Juzgado el 1 de junio de 2021², formuló en el escrito de contestación de la demanda, las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**"; "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**"; "**CADUCIDAD**" y "**PRESCRIPCIÓN**"³, respecto las cuales el Despacho procederá a pronunciarse:

- Litisconsorcio Necesario por Pasiva⁴: El FOMAG propuso la falta de integración del litisconsorcio necesario señalando que debe vincularse al Departamento del Huila (Secretaría de Educación Territorial), en tanto que fue la entidad que expidió la resolución mediante la cual reconoció el respectivo pago de la cesantía, por lo que hay una indebida conformación del contradictorio.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva⁵: Pregona la ausencia de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG, al considerar que corresponde al ente territorial responder por los pagos que corresponde a la sanción moratoria correspondiente al pago tardío de las cesantías solicitadas por la docente, pues el incumplimiento de las obligaciones de pago se dio en consecuencia del incumplimiento de los términos del ente territorial en expedir el acto administrativo que reconoce y liquida las cesantías.

Postura que adquiere mayor firmeza, según lo narrado, con lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, norma que consagra que "*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.*"

- Caducidad⁶: Se propuso la caducidad, señalando que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional se ha sustentado respecto a esta excepción su compatibilidad con el

² Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

³ Folios 22-24; 25-26; 26-27; 27-28, Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁴ Folios 22-24 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁵ Folios 27-28 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁶ Folios 25-26 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

ordenamiento superior las acciones contenciosas, en cada caso el CPACA se encarga de fijar los términos de caducidad propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia, de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial en desarrollo de las funciones constitucionales del artículo 150 de la Constitución Política.

- **Prescripción**⁷: Refiere que sin que implique reconocimiento de los hechos y pretensiones aducidos por la parte actora, propone esta excepción correspondiente a cualquier derecho que se hubiere causado en favor del mismo y que de acuerdo con las normas quedara cobijado por el fenómeno de la prescripción.

2.2.1 Traslado de las excepciones: El término de traslado de las excepciones propuestas venció en silencio, según constancia secretarial del 23 de agosto de 2021⁸.

2.2.2. Resolución de las excepciones

- **Litisconsorcio Necesario por Pasiva:** Pues bien, 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 de los docentes, fijando el manejo de los recursos que lo integran mediante un contrato de fiducia mercantil (art. 3º), así mismo que las prestaciones sociales pagadas por el Fondo son reconocidas a través del Ministerio de Educación Nacional (art. 9º).

Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 reguló lo correspondiente al proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fijando en el artículo 4º y 5º los requisitos y el trámite a surtir para tal propósito.

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, debiendo ser elaborado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente.

Conforme a lo cual si bien al proferirse los actos administrativos que disponen el reconocimiento y pago de prestaciones económicas a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio interviene la Secretaría de Educación del ente territorial en el que presta sus servicios el docente, mediante la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional; ello de manera alguna despoja al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar

⁷ Folios 26-27 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.
⁸ Archivo 009 del Expediente electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

tales prestaciones económicas, y por ende, la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

El Consejo de Estado⁹ así lo ha dilucidó en un asunto similar al que convoca la atención del Despacho:

"... se concluye entonces, que al encontrarse en cabeza del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio tanto el reconocimiento como el pago de las cesantías, no surge la necesidad de vincular al ente territorial, en calidad de litisconsorte necesario, toda vez que resulta posible tomar una decisión de fondo sobre la reclamación de reconocimiento de sanción moratoria por pago tardío de cesantías a un docente, dado que cualquier orden que se profiera debe ser acatada por el ministerio de educación nacional- fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, sin que para ello se requiera de intervención alguna de la secretaría de educación del ente territorial".

En suma, al no tener injerencia esa Secretaría de Educación en el reconocimiento y pago de lo pretendido, ni tener algún tipo de responsabilidad en el posible restablecimiento del derecho que se pueda ordenar, la exceptiva propuesta no resulta prospera.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva: En este punto es menester precisar que en los asuntos donde la controversia gira en torno al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, la jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa administrativa ha concluido que la entidad legitimada materialmente en la causa es el FOMAG, en razón a las funciones que le han sido asignadas para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente. Al respecto, el Consejo de Estado indicó lo siguiente¹⁰:

"¿Cuál es la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, en el caso de los docentes?"

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: La entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como pasa a explicarse:

- *Mediante la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica, está representada por el Ministerio de Educación Nacional, cuya finalidad entre otras, es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.*
- *Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 regló el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y señaló en su artículo 4.º los requisitos de afiliación del personal docente de las entidades territoriales, y en su artículo 5.º el trámite de afiliación, artículos de los cuales se desprende que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará las cesantías.*
- *A su vez, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 señala que las prestaciones sociales de los docentes oficiales serían reconocidas y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual **en todo caso debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente, sin despojar al Fondo Nacional de Prestaciones***

⁹ Consejo de Estado, sección segunda, auto del 18 de noviembre de 2016, expediente No. 2014-00143 C.P SANDRA LISSETH IBARRA VELEZ.

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente 1520-2014, Consejero Ponente William Hernández Gómez.

Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales.

En conclusión: el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el ente encargado del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo tanto, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías. (Resaltado del Despacho).

Bajo este entendido, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se debate la sanción moratoria por el retardo en el pago de la cesantía definitiva reconocida a la accionante, el Despacho concluye que no es necesario citar a la entidad territorial a la cual se encontraba adscrita el docente, pues si bien, en el proceso de reconocimiento y pago de prestaciones de los docentes oficiales, participan tanto la entidad territorial como la fiduciaria que lo administra, éstos intervienen como intermediarios. Por consiguiente, forzoso es deducir que el FOMAG, a través de la Secretaría de Educación respectiva, es el competente para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del sector docente, y, por tanto, para expedir el acto administrativo correspondiente, así como de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

Así las cosas, por el hecho de que la Secretaría de Educación de la entidad territorial deba colaborar con la elaboración del acto administrativo, realizando su proyecto y la suscripción del mismo, no puede aducirse que en ella está radicada la competencia para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas reclamadas por los docentes oficiales, ni mucho menos que actúa en representación de la entidad territorial, pues, acorde con lo explicado y la jurisprudencia transcrita, dicha dependencia obra a nombre y en representación del FOMAG.

Ahora bien, el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, consagró en su parágrafo que: *"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."* No obstante, el Despacho considera que en los autos no hay lugar a aplicar dicho precepto, porque la norma entró en vigencia el 25 de mayo de 2019¹¹, y la sanción moratoria que en este caso se discute se causó en el 2019¹², previo a la entrada en vigencia de aquella norma, por lo que resultan aplicables los lineamientos jurisprudenciales que establecen que el reconocimiento y pago de la sanción moratoria del personal docente compete al FOMAG, al igual que el reconocimiento de las prestaciones otorgadas al mismo personal.

¹¹ Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

¹² Libelo introductorio.

En virtud de lo expuesto, esta Operadora Judicial deniega la excepción denominada ausencia de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- Caducidad: El fenómeno de caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la no presentación de las acciones judiciales en el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a terminar con la inseguridad que representa para la Administración la eventual anulación de sus actos en cualquier tiempo; esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo, se perderá la oportunidad para acudir ante la administración de justicia.¹³

El artículo 138, en concordancia con el literal «d» del artículo 164 el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que:

«Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales».

La expresión «según el caso» implica que cada clase de acto administrativo debe contener un plazo de caducidad aplicable, así por ejemplo, si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir del día siguiente de su notificación; cuando se trata de actos demandables que sólo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. Estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente.¹⁴

Al respecto, el Consejo de Estado realizó el siguiente pronunciamiento:

"En suma, la persona que considere que se la ha vulnerado su derecho sustancial mediante un acto administrativo definitivo, tendrá cuatro meses contados a partir del día siguiente a su notificación, comunicación, ejecución o publicación, según el caso, para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad. Sin embargo, se deberá tener en cuenta, de un lado, que cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.º literal c del artículo 164

¹³ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

¹⁴ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».

*del CPACA¹⁵ y, de otro, **que los actos fictos fruto del silencio administrativo, también podrán demandarse en cualquier tiempo.***

Bajo ese contexto, el Despacho observa que en el presente asunto lo que pretende la parte actora, es la declaratoria de nulidad de un acto ficto, frente al cual no es predicable el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

De la revisión efectuada a la demanda y sus anexos, se evidencia petición dirigida ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio radicada el 30 de enero de 2019 con número 2019ER02943¹⁶, de la que no obtuvo respuesta según lo indicado en el hecho 7 del libelo introductor.

- Prescripción: Respecto de la excepción de prescripción extintiva propuesta por la entidad demandada, este Despacho recuerda que, tratándose de la prescripción de derechos laborales, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en sentencia del 9 de abril de 2014, Rad. No. 27001- 23-33-000-2013-00347-01(0539-14), consideró que cuando del texto resulta evidente que su objeto no era atacar el ejercicio de la acción sino el derecho sustancial del demandante, dicha excepción no puede resolverse en la audiencia inicial, primero porque la norma consagra tan solo la potestad para resolver las excepciones previas, y segundo porque en dicha etapa al no haberse anunciado las pruebas que servirán de soporte para el debate jurídico, no podrían emitirse juicios de valoración sobre los argumentos que estructuran la excepción.

De modo, que tal como ha sido propuesta por la parte demandada, la excepción de prescripción extintiva, se resolverá con la sentencia que decida el fondo del asunto, como quiera que no ataca la acción sino las pretensiones de la parte demandante, siendo necesario determinar si la parte actora tiene derecho a lo pretendido, para luego pronunciarse sobre la prescripción extintiva.

2.3 Sentencia Anticipada

Encuentra el Despacho que, en el presente caso, se reúnen los requisitos para proferir sentencia anticipada de conformidad con los literales a) y c) del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 por el cual se adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011. Por un lado, en el presente caso no se ha surtido la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la ley 1437 de 2011. De otra parte, se solicita en la demanda se declare la nulidad del acto ficto que negó la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de cesantías de que tratan los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006. Fuera de ello, no resulta necesaria la práctica de pruebas al ser suficientes para decidir el fondo del asunto

¹⁵ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: [...] c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. [...]

¹⁶ Folios 26-28 Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

las obrantes en el plenario, sin que, en la demanda, se hiciera solicitud de practica de pruebas¹⁷, por lo que se otorgará valor probatorio a los documentos aportados **con la demanda**¹⁸ de conformidad con el artículo 212 de la ley 1437 de 2011.

2.3.1. Pruebas

Se otorgará valor probatorio a los documentos aportados con la demanda¹⁹ de conformidad con lo establecido en el artículo 212 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Al no haber pruebas por decretar por ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, se correrá traslado para alegar por escrito por el término de diez (10) días en los términos del inciso final del artículo 181 de la ley 1437 de 2011.

Atendiendo lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, se cierra la etapa probatoria, igualmente, se abstendrá el Despacho de realizar programación de la audiencia inicial, y en su lugar, dispondrá la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, misma oportunidad dentro de la cual el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene. No obstante, se advertirá a las partes que, una vez concluido el anterior término, el expediente ingresará al Despacho y deberá esperar el turno para dictar sentencia.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 de enviar en forma simultánea un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones a la dirección electrónica de este Juzgado adm05nei@cendoj.ramajudicial.gov.co y a los demás sujetos procesales.

2.4. Fijación del Litigio

De lo indicado en el libelo introductor, se contrae a establecer si el demandante tiene derecho a que la Nación — Ministerio de Educación Nacional —Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague la sanción por mora o sanción moratoria causada luego de superarse el término de 70 días hábiles otorgado por la Ley 1071 de 2006 para la cancelación de las cesantías.

2.5. Poder

2.5.1 Reconocimiento Personería

¹⁷ Folios 2 al 14, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.
¹⁸ Folios 15 al 32, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.
¹⁹Folios 15 al 32, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

Por otra parte, de acuerdo al poder conferido por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al abogado **Luis Alfredo Sanabria Ríos**²⁰, mediante Escritura Pública No. 1230 de 2019, el Juzgado de conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código General del Proceso, dispone **RECONOCER** personería adjetiva al profesional del derecho para actuar en representación de los intereses de la entidad demandada.

2.5.2 Sustitución Poder

Así mismo, de la sustitución de poder que confiere el abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos²¹ a la abogada **Johanna Marcela Aristizábal Urrea**, para que actúe en representación de los intereses de la entidad demandada, el Juzgado conforme a lo establecido en el artículo 75 del Código General del Proceso procede a **RECONOCER** personería adjetiva a la profesional del derecho, para que actúe como apoderado sustituto del FOMAG.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Neiva,

RESUELVE:

PRIMERO: **APLICAR** el trámite previsto en el artículo 38 y literales a) y b) del artículo 182A a la Ley 1437 de 2011, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEGUNDO: **DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**" "**CADUCIDAD**" y "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", formuladas por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

TERCERO: **DIFERIR** la resolución de la excepción previa denominada "**PRESCRIPCIÓN**", formulada por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para ser abordado el tema en la sentencia, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

CUARTO: **TENER** como pruebas los documentos aportados con la demanda, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

QUINTO: **ORDENAR** correr traslado a las partes para que presenten por escrito los alegatos de conclusión, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta

²⁰ Folios 6-12 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

²¹ Folio 3 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

providencia, término dentro del cual, el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEXTO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía número 80.211.391 de Bogotá D.C. y T.P. No. 250.292 del C.S.J., como apoderado de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas mediante Escritura Pública No. 1230 del 2019, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SÉPTIMO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA a la abogada **JOHANNA MARCELA ARISTIZÁBAL URREA**, identificada con cédula de ciudadanía número 1.075.262.068 de Neiva (H) y T.P. No. 299.261 del C.S.J., como apoderada sustituta de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas en el poder allegado, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

OCTAVO: VENCIDO el término concedido para alegar, ingrese el expediente al Despacho para proferir sentencia, de acuerdo a los turnos establecidos.

NOVENO: NOTIFICAR el presente auto a los sujetos procesales, por estado electrónico (numeral 1º del artículo 171 y artículo 201 de la Ley 1437 de 2011; en armonía con el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021) a los correos electrónicos suministrados.

DÉCIMO: COMUNICAR el presente auto a los apoderados judiciales de los sujetos procesales a los correos electrónicos suministrados, japego_javier3@hotmail.com, carolquizalopezquintero@gmail.com, notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co, procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co, notjudicial@fiduprevisora.com.co, t_jaristizabal@fiduprevisora.com.co de conformidad a lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

Notifíquese y cúmplase,

CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ

JUEZ

Firmado Por:

**Carmen Emilia Montiel Ortiz
Juez
Oral 005
Juzgado Administrativo
Huila - Neiva**

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: **8a06987afaffa1167d6eccc4d063014c751ff2c1272c9bda2b614b31b76cda**
Documento generado en 07/09/2021 03:20:17 PM

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



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA

Neiva, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	
DEMANDANTE	: ARCADIO TAMAYO CASTILLO
DEMANDADO	: NACIÓN -MIN. DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICACIÓN	: 41001-33-33-005-2021-00056-00

I.-ASUNTO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponde dentro del presente asunto en aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 concerniente a la resolución de las excepciones previas planteadas en la contestación de la demanda por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG).

II.-CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión Previa

De conformidad a los artículos 179 y 180 de la ley 1437 de 2011 concluidos los términos para contestar la demanda y trámites posteriores se debe realizar la audiencia inicial.

Con ocasión de la Ley 2080 de 2021, artículos 51 y 42, se modificó el parágrafo 2 del artículo 175 y se adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, estableciendo el trámite de resolución de excepciones previas y se determinaron las causales para acudir a sentencia sin necesidad de agotar la audiencia anterior.

De otro lado, el artículo 101 del Código General del Proceso dispone que del escrito que contenga las excepciones previas se correrá traslado al demandante, sin auto que lo ordene (art. 110 ibídem), trámite que ya se surtió en el presente proceso¹ y señala que las excepciones previas que no requieren práctica de pruebas deben ser decididas antes de la audiencia inicial; por tanto, como en el presente litigio, se encuentra pendiente la

¹ Archivo 009 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

resolución de las excepciones previas planteadas por una de las entidades demandadas, y que para resolverlas, no se requiere la práctica de pruebas, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 101 del Código General del Proceso.

2.2. De las excepciones previas planteadas y su estudio

En el presente asunto, la entidad demandada la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, contestó la demanda oportunamente a través de mensaje de datos enviado al correo de notificaciones del Juzgado el 25 de mayo de 2021², formuló en el escrito de contestación de la demanda, las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**"; "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**"; "**CADUCIDAD**" y "**PRESCRIPCIÓN**"³, respecto las cuales el Despacho procederá a pronunciarse:

- Litisconsorcio Necesario por Pasiva⁴: El FOMAG propuso la falta de integración del litisconsorcio necesario señalando que debe vincularse al Departamento del Huila (Secretaría de Educación Territorial), en tanto que fue la entidad que expidió la resolución mediante la cual reconoció el respectivo pago de la cesantía, por lo que hay una indebida conformación del contradictorio.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva⁵: Pregona la ausencia de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG, al considerar que corresponde al ente territorial responder por los pagos que corresponde a la sanción moratoria correspondiente al pago tardío de las cesantías solicitadas por la docente, pues el incumplimiento de las obligaciones de pago se dio en consecuencia del incumplimiento de los términos del ente territorial en expedir el acto administrativo que reconoce y liquida las cesantías.

Postura que adquiere mayor firmeza, según lo narrado, con lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, norma que consagra que "*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.*"

- Caducidad⁶: Se propuso la caducidad, señalando que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional se ha sustentado respecto a esta excepción su compatibilidad con el

² Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

³ Folios 22-24; 25-26; 26-27; 27-28, Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁴ Folios 22-24 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁵ Folios 27-28 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁶ Folios 25-26 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

ordenamiento superior las acciones contenciosas, en cada caso el CPACA se encarga de fijar los términos de caducidad propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia, de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial en desarrollo de las funciones constitucionales del artículo 150 de la Constitución Política.

- **Prescripción**⁷: Refiere que sin que implique reconocimiento de los hechos y pretensiones aducidos por la parte actora, propone esta excepción correspondiente a cualquier derecho que se hubiere causado en favor del mismo y que de acuerdo con las normas quedara cobijado por el fenómeno de la prescripción.

2.2.1 Traslado de las excepciones: El término de traslado de las excepciones propuestas venció en silencio, según constancia secretarial del 23 de agosto de 2021⁸.

2.2.2. Resolución de las excepciones

- **Litisconsorcio Necesario por Pasiva:** Pues bien, 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 de los docentes, fijando el manejo de los recursos que lo integran mediante un contrato de fiducia mercantil (art. 3º), así mismo que las prestaciones sociales pagadas por el Fondo son reconocidas a través del Ministerio de Educación Nacional (art. 9º).

Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 reguló lo correspondiente al proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fijando en el artículo 4º y 5º los requisitos y el trámite a surtir para tal propósito.

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, debiendo ser elaborado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente.

Conforme a lo cual si bien al proferirse los actos administrativos que disponen el reconocimiento y pago de prestaciones económicas a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio interviene la Secretaría de Educación del ente territorial en el que presta sus servicios el docente, mediante la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional; ello de manera alguna despoja al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar

⁷ Folios 26-27 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.
⁸ Archivo 009 del Expediente electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

tales prestaciones económicas, y por ende, la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

El Consejo de Estado⁹ así lo ha dilucidó en un asunto similar al que convoca la atención del Despacho:

"... se concluye entonces, que al encontrarse en cabeza del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio tanto el reconocimiento como el pago de las cesantías, no surge la necesidad de vincular al ente territorial, en calidad de litisconsorte necesario, toda vez que resulta posible tomar una decisión de fondo sobre la reclamación de reconocimiento de sanción moratoria por pago tardío de cesantías a un docente, dado que cualquier orden que se profiera debe ser acatada por el ministerio de educación nacional- fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, sin que para ello se requiera de intervención alguna de la secretaría de educación del ente territorial".

En suma, al no tener injerencia esa Secretaría de Educación en el reconocimiento y pago de lo pretendido, ni tener algún tipo de responsabilidad en el posible restablecimiento del derecho que se pueda ordenar, la exceptiva propuesta no resulta prospera.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva: En este punto es menester precisar que en los asuntos donde la controversia gira en torno al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, la jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa administrativa ha concluido que la entidad legitimada materialmente en la causa es el FOMAG, en razón a las funciones que le han sido asignadas para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente. Al respecto, el Consejo de Estado indicó lo siguiente¹⁰:

"¿Cuál es la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, en el caso de los docentes?"

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: La entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como pasa a explicarse:

- *Mediante la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica, está representada por el Ministerio de Educación Nacional, cuya finalidad entre otras, es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.*
- *Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 regló el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y señaló en su artículo 4.º los requisitos de afiliación del personal docente de las entidades territoriales, y en su artículo 5.º el trámite de afiliación, artículos de los cuales se desprende que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará las cesantías.*
- *A su vez, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 señala que las prestaciones sociales de los docentes oficiales serían reconocidas y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual **en todo caso debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente, sin despojar al Fondo Nacional de Prestaciones***

⁹ Consejo de Estado, sección segunda, auto del 18 de noviembre de 2016, expediente No. 2014-00143 C.P SANDRA LISSETH IBARRA VELEZ.

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente 1520-2014, Consejero Ponente William Hernández Gómez.

Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales.

En conclusión: el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el ente encargado del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo tanto, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías. (Resaltado del Despacho).

Bajo este entendido, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se debate la sanción moratoria por el retardo en el pago de la cesantía definitiva reconocida a la accionante, el Despacho concluye que no es necesario citar a la entidad territorial a la cual se encontraba adscrita el docente, pues si bien, en el proceso de reconocimiento y pago de prestaciones de los docentes oficiales, participan tanto la entidad territorial como la fiduciaria que lo administra, éstos intervienen como intermediarios. Por consiguiente, forzoso es deducir que el FOMAG, a través de la Secretaría de Educación respectiva, es el competente para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del sector docente, y, por tanto, para expedir el acto administrativo correspondiente, así como de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

Así las cosas, por el hecho de que la Secretaría de Educación de la entidad territorial deba colaborar con la elaboración del acto administrativo, realizando su proyecto y la suscripción del mismo, no puede aducirse que en ella está radicada la competencia para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas reclamadas por los docentes oficiales, ni mucho menos que actúa en representación de la entidad territorial, pues, acorde con lo explicado y la jurisprudencia transcrita, dicha dependencia obra a nombre y en representación del FOMAG.

Ahora bien, el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, consagró en su parágrafo que: *"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."* No obstante, el Despacho considera que en los autos no hay lugar a aplicar dicho precepto, porque la norma entró en vigencia el 25 de mayo de 2019¹¹, y la sanción moratoria que en este caso se discute se causó en el 2019¹², previo a la entrada en vigencia de aquella norma, por lo que resultan aplicables los lineamientos jurisprudenciales que establecen que el reconocimiento y pago de la sanción moratoria del personal docente compete al FOMAG, al igual que el reconocimiento de las prestaciones otorgadas al mismo personal.

¹¹ Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

¹² Libelo introductorio.

En virtud de lo expuesto, esta Operadora Judicial deniega la excepción denominada ausencia de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- Caducidad: El fenómeno de caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la no presentación de las acciones judiciales en el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a terminar con la inseguridad que representa para la Administración la eventual anulación de sus actos en cualquier tiempo; esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo, se perderá la oportunidad para acudir ante la administración de justicia.¹³

El artículo 138, en concordancia con el literal «d» del artículo 164 el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que:

«Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales».

La expresión «según el caso» implica que cada clase de acto administrativo debe contener un plazo de caducidad aplicable, así por ejemplo, si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir del día siguiente de su notificación; cuando se trata de actos demandables que sólo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. Estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente.¹⁴

Al respecto, el Consejo de Estado realizó el siguiente pronunciamiento:

"En suma, la persona que considere que se la ha vulnerado su derecho sustancial mediante un acto administrativo definitivo, tendrá cuatro meses contados a partir del día siguiente a su notificación, comunicación, ejecución o publicación, según el caso, para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad. Sin embargo, se deberá tener en cuenta, de un lado, que cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.º literal c del artículo 164

¹³ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

¹⁴ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».

*del CPACA¹⁵ y, de otro, **que los actos fictos fruto del silencio administrativo, también podrán demandarse en cualquier tiempo.***"

Bajo ese contexto, el Despacho observa que en el presente asunto lo que pretende la parte actora, es la declaratoria de nulidad de un acto ficto, frente al cual no es predicable el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

De la revisión efectuada a la demanda y sus anexos, se evidencia petición dirigida ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio radicada el 23 de enero de 2019 con número 2019ER01758¹⁶, de la que no obtuvo respuesta según lo indicado en el hecho 7 del libelo introductor.

- Prescripción: Respecto de la excepción de prescripción extintiva propuesta por la entidad demandada, este Despacho recuerda que, tratándose de la prescripción de derechos laborales, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en sentencia del 9 de abril de 2014, Rad. No. 27001- 23-33-000-2013-00347-01(0539-14), consideró que cuando del texto resulta evidente que su objeto no era atacar el ejercicio de la acción sino el derecho sustancial del demandante, dicha excepción no puede resolverse en la audiencia inicial, primero porque la norma consagra tan solo la potestad para resolver las excepciones previas, y segundo porque en dicha etapa al no haberse anunciado las pruebas que servirán de soporte para el debate jurídico, no podrían emitirse juicios de valoración sobre los argumentos que estructuran la excepción.

De modo, que tal como ha sido propuesta por la parte demandada, la excepción de prescripción extintiva, se resolverá con la sentencia que decida el fondo del asunto, como quiera que no ataca la acción sino las pretensiones de la parte demandante, siendo necesario determinar si la parte actora tiene derecho a lo pretendido, para luego pronunciarse sobre la prescripción extintiva.

2.3 Sentencia Anticipada

Encuentra el Despacho que, en el presente caso, se reúnen los requisitos para proferir sentencia anticipada de conformidad con los literales a) y c) del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 por el cual se adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011. Por un lado, en el presente caso no se ha surtido la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la ley 1437 de 2011. De otra parte, se solicita en la demanda se declare la nulidad del acto ficto que negó la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de cesantías de que tratan los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006. Fuera de ello, no resulta necesaria la práctica de pruebas al ser suficientes para decidir el fondo del asunto

¹⁵ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: [...] c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. [...]

¹⁶ Folios 26-29 Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

las obrantes en el plenario, sin que, en la demanda, se hiciera solicitud de practica de pruebas¹⁷, por lo que se otorgará valor probatorio a los documentos aportados **con la demanda**¹⁸ de conformidad con el artículo 212 de la ley 1437 de 2011.

2.3.1. Pruebas

Se otorgará valor probatorio a los documentos aportados con la demanda¹⁹ de conformidad con lo establecido en el artículo 212 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Al no haber pruebas por decretar por ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, se correrá traslado para alegar por escrito por el término de diez (10) días en los términos del inciso final del artículo 181 de la ley 1437 de 2011.

Atendiendo lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, se cierra la etapa probatoria, igualmente, se abstendrá el Despacho de realizar programación de la audiencia inicial, y en su lugar, dispondrá la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, misma oportunidad dentro de la cual el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene. No obstante, se advertirá a las partes que, una vez concluido el anterior término, el expediente ingresará al Despacho y deberá esperar el turno para dictar sentencia.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 de enviar en forma simultánea un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones a la dirección electrónica de este Juzgado adm05nei@cendoj.ramajudicial.gov.co y a los demás sujetos procesales.

2.4. Fijación del Litigio

De lo indicado en el libelo introductor, se contrae a establecer si el demandante tiene derecho a que la Nación — Ministerio de Educación Nacional —Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague la sanción por mora o sanción moratoria causada luego de superarse el término de 70 días hábiles otorgado por la Ley 1071 de 2006 para la cancelación de las cesantías.

2.5. Poder

2.5.1 Reconocimiento Personería

¹⁷ Folios 2 al 14, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁸ Folios 15 al 32, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁹Folios 15 al 32, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

Por otra parte, de acuerdo al poder conferido por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al abogado **Luis Alfredo Sanabria Ríos**²⁰, mediante Escritura Pública No. 1230 de 2019, el Juzgado de conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código General del Proceso, dispone **RECONOCER** personería adjetiva al profesional del derecho para actuar en representación de los intereses de la entidad demandada.

2.5.2 Sustitución Poder

Así mismo, de la sustitución de poder que confiere el abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos²¹ a la abogada **Johanna Marcela Aristizábal Urrea**, para que actúe en representación de los intereses de la entidad demandada, el Juzgado conforme a lo establecido en el artículo 75 del Código General del Proceso procede a **RECONOCER** personería adjetiva a la profesional del derecho, para que actúe como apoderado sustituto del FOMAG.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Neiva,

RESUELVE:

PRIMERO: **APLICAR** el trámite previsto en el artículo 38 y literales a) y b) del artículo 182A a la Ley 1437 de 2011, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEGUNDO: **DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**" "**CADUCIDAD**" y "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", formuladas por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

TERCERO: **DIFERIR** la resolución de la excepción previa denominada "**PRESCRIPCIÓN**", formulada por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para ser abordado el tema en la sentencia, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

CUARTO: **TENER** como pruebas los documentos aportados con la demanda, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

QUINTO: **ORDENAR** correr traslado a las partes para que presenten por escrito los alegatos de conclusión, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta

²⁰ Folios 6-12 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

²¹ Folio 3 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

providencia, término dentro del cual, el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEXTO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía número 80.211.391 de Bogotá D.C. y T.P. No. 250.292 del C.S.J., como apoderado de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas mediante Escritura Pública No. 1230 del 2019, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SÉPTIMO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA a la abogada **JOHANNA MARCELA ARISTIZÁBAL URREA**, identificada con cédula de ciudadanía número 1.075.262.068 de Neiva (H) y T.P. No. 299.261 del C.S.J., como apoderada sustituta de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas en el poder allegado, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

OCTAVO: VENCIDO el término concedido para alegar, ingrese el expediente al Despacho para proferir sentencia, de acuerdo a los turnos establecidos.

NOVENO: NOTIFICAR el presente auto a los sujetos procesales, por estado electrónico (numeral 1º del artículo 171 y artículo 201 de la Ley 1437 de 2011; en armonía con el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021) a los correos electrónicos suministrados.

DÉCIMO: COMUNICAR el presente auto a los apoderados judiciales de los sujetos procesales a los correos electrónicos suministrados, japego_javier3@hotmail.com, carolquizalopezquintero@gmail.com, notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co, procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co, notjudicial@fiduprevisora.com.co, t_jaristizabal@fiduprevisora.com.co de conformidad a lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

Notifíquese y cúmplase,

CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ

JUEZ

Firmado Por:

Carmen Emilia Montiel Ortiz
Juez
Oral 005
Juzgado Administrativo
Huila - Neiva

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: **4ff8aa4b6427476ed700394f0149c042006dae742cc762f9f7004558386bca5**
Documento generado en 07/09/2021 03:20:20 PM

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



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA

Neiva, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	
DEMANDANTE	: CARMENZA BOLAÑOS PARDO
DEMANDADO	: NACIÓN -MIN. DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICACIÓN	: 41001-33-33-005-2021-00057-00

I.-ASUNTO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponde dentro del presente asunto en aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 concerniente a la resolución de las excepciones previas planteadas en la contestación de la demanda por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG).

II.-CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión Previa

De conformidad a los artículos 179 y 180 de la ley 1437 de 2011 concluidos los términos para contestar la demanda y trámites posteriores se debe realizar la audiencia inicial.

Con ocasión de la Ley 2080 de 2021, artículos 51 y 42, se modificó el parágrafo 2 del artículo 175 y se adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, estableciendo el trámite de resolución de excepciones previas y se determinaron las causales para acudir a sentencia sin necesidad de agotar la audiencia anterior.

De otro lado, el artículo 101 del Código General del Proceso dispone que del escrito que contenga las excepciones previas se correrá traslado al demandante, sin auto que lo ordene (art. 110 ibídem), trámite que ya se surtió en el presente proceso¹ y señala que las excepciones previas que no requieren práctica de pruebas deben ser decididas antes de la audiencia inicial; por tanto, como en el presente litigio, se encuentra pendiente la

¹ Archivo 009 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

resolución de las excepciones previas planteadas por una de las entidades demandadas, y que para resolverlas, no se requiere la práctica de pruebas, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 101 del Código General del Proceso.

2.2. De las excepciones previas planteadas y su estudio

En el presente asunto, la entidad demandada la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, contestó la demanda oportunamente a través de mensaje de datos enviado al correo de notificaciones del Juzgado el 25 de mayo de 2021², formuló en el escrito de contestación de la demanda, las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**"; "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**"; "**CADUCIDAD**" y "**PRESCRIPCIÓN**"³, respecto las cuales el Despacho procederá a pronunciarse:

- Litisconsorcio Necesario por Pasiva⁴: El FOMAG propuso la falta de integración del litisconsorcio necesario señalando que debe vincularse al Departamento del Huila (Secretaría de Educación Territorial), en tanto que fue la entidad que expidió la resolución mediante la cual reconoció el respectivo pago de la cesantía, por lo que hay una indebida conformación del contradictorio.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva⁵: Pregona la ausencia de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG, al considerar que corresponde al ente territorial responder por los pagos que corresponde a la sanción moratoria correspondiente al pago tardío de las cesantías solicitadas por la docente, pues el incumplimiento de las obligaciones de pago se dio en consecuencia del incumplimiento de los términos del ente territorial en expedir el acto administrativo que reconoce y liquida las cesantías.

Postura que adquiere mayor firmeza, según lo narrado, con lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, norma que consagra que "*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.*"

- Caducidad⁶: Se propuso la caducidad, señalando que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional se ha sustentado respecto a esta excepción su compatibilidad con el

² Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

³ Folios 22-24; 25-26; 26-27; 27-28, Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁴ Folios 22-24 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁵ Folios 27-28 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁶ Folios 25-26 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

ordenamiento superior las acciones contenciosas, en cada caso el CPACA se encarga de fijar los términos de caducidad propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia, de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial en desarrollo de las funciones constitucionales del artículo 150 de la Constitución Política.

- **Prescripción**⁷: Refiere que sin que implique reconocimiento de los hechos y pretensiones aducidos por la parte actora, propone esta excepción correspondiente a cualquier derecho que se hubiere causado en favor del mismo y que de acuerdo con las normas quedara cobijado por el fenómeno de la prescripción.

2.2.1 Traslado de las excepciones: El término de traslado de las excepciones propuestas venció en silencio, según constancia secretarial del 23 de agosto de 2021⁸.

2.2.2. Resolución de las excepciones

- **Litisconsorcio Necesario por Pasiva:** Pues bien, 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 de los docentes, fijando el manejo de los recursos que lo integran mediante un contrato de fiducia mercantil (art. 3º), así mismo que las prestaciones sociales pagadas por el Fondo son reconocidas a través del Ministerio de Educación Nacional (art. 9º).

Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 reguló lo correspondiente al proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fijando en el artículo 4º y 5º los requisitos y el trámite a surtir para tal propósito.

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, debiendo ser elaborado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente.

Conforme a lo cual si bien al proferirse los actos administrativos que disponen el reconocimiento y pago de prestaciones económicas a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio interviene la Secretaría de Educación del ente territorial en el que presta sus servicios el docente, mediante la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional; ello de manera alguna despoja al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar

⁷ Folios 26-27 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.
⁸ Archivo 009 del Expediente electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

tales prestaciones económicas, y por ende, la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

El Consejo de Estado⁹ así lo ha dilucidó en un asunto similar al que convoca la atención del Despacho:

"... se concluye entonces, que al encontrarse en cabeza del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio tanto el reconocimiento como el pago de las cesantías, no surge la necesidad de vincular al ente territorial, en calidad de litisconsorte necesario, toda vez que resulta posible tomar una decisión de fondo sobre la reclamación de reconocimiento de sanción moratoria por pago tardío de cesantías a un docente, dado que cualquier orden que se profiera debe ser acatada por el ministerio de educación nacional- fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, sin que para ello se requiera de intervención alguna de la secretaría de educación del ente territorial".

En suma, al no tener injerencia esa Secretaría de Educación en el reconocimiento y pago de lo pretendido, ni tener algún tipo de responsabilidad en el posible restablecimiento del derecho que se pueda ordenar, la exceptiva propuesta no resulta prospera.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva: En este punto es menester precisar que en los asuntos donde la controversia gira en torno al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, la jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa administrativa ha concluido que la entidad legitimada materialmente en la causa es el FOMAG, en razón a las funciones que le han sido asignadas para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente. Al respecto, el Consejo de Estado indicó lo siguiente¹⁰:

"¿Cuál es la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, en el caso de los docentes?"

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: La entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como pasa a explicarse:

- *Mediante la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica, está representada por el Ministerio de Educación Nacional, cuya finalidad entre otras, es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.*
- *Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 regló el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y señaló en su artículo 4.º los requisitos de afiliación del personal docente de las entidades territoriales, y en su artículo 5.º el trámite de afiliación, artículos de los cuales se desprende que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará las cesantías.*
- *A su vez, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 señala que las prestaciones sociales de los docentes oficiales serían reconocidas y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual **en todo caso debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la entidad territorial certificada correspondiente a la que se***

⁹ Consejo de Estado, sección segunda, auto del 18 de noviembre de 2016, expediente No. 2014-00143 C.P SANDRA LISSETH IBARRA VELEZ.

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente 1520-2014, Consejero Ponente William Hernández Gómez.

encuentre vinculado el docente, sin despojar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales.

En conclusión: el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el ente encargado del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo tanto, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías. (Resaltado del Despacho).

Bajo este entendido, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se debate la sanción moratoria por el retardo en el pago de la cesantía definitiva reconocida a la accionante, el Despacho concluye que no es necesario citar a la entidad territorial a la cual se encontraba adscrita el docente, pues si bien, en el proceso de reconocimiento y pago de prestaciones de los docentes oficiales, participan tanto la entidad territorial como la fiduciaria que lo administra, éstos intervienen como intermediarios. Por consiguiente, forzoso es deducir que el FOMAG, a través de la Secretaría de Educación respectiva, es el competente para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del sector docente, y, por tanto, para expedir el acto administrativo correspondiente, así como de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

Así las cosas, por el hecho de que la Secretaría de Educación de la entidad territorial deba colaborar con la elaboración del acto administrativo, realizando su proyecto y la suscripción del mismo, no puede aducirse que en ella está radicada la competencia para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas reclamadas por los docentes oficiales, ni mucho menos que actúa en representación de la entidad territorial, pues, acorde con lo explicado y la jurisprudencia transcrita, dicha dependencia obra a nombre y en representación del FOMAG.

Ahora bien, el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, consagró en su párrafo que: *"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."* No obstante, el Despacho considera que en los autos no hay lugar a aplicar dicho precepto, porque la norma entró en vigencia el 25 de mayo de 2019¹¹, y la sanción moratoria que en este caso se discute se causó en el 2019¹², previo a la entrada en vigencia de aquella norma, por lo que resultan aplicables los lineamientos jurisprudenciales que establecen que el reconocimiento y pago de la sanción moratoria del personal docente compete al FOMAG, al igual que el reconocimiento de las prestaciones otorgadas al mismo personal.

¹¹ Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

¹² Libelo introductorio.

En virtud de lo expuesto, esta Operadora Judicial deniega la excepción denominada ausencia de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- Caducidad: El fenómeno de caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la no presentación de las acciones judiciales en el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a terminar con la inseguridad que representa para la Administración la eventual anulación de sus actos en cualquier tiempo; esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo, se perderá la oportunidad para acudir ante la administración de justicia.¹³

El artículo 138, en concordancia con el literal «d» del artículo 164 el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que:

«Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales».

La expresión «según el caso» implica que cada clase de acto administrativo debe contener un plazo de caducidad aplicable, así por ejemplo, si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir del día siguiente de su notificación; cuando se trata de actos demandables que sólo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. Estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente.¹⁴

Al respecto, el Consejo de Estado realizó el siguiente pronunciamiento:

"En suma, la persona que considere que se la ha vulnerado su derecho sustancial mediante un acto administrativo definitivo, tendrá cuatro meses contados a partir del día siguiente a su notificación, comunicación, ejecución o publicación, según el caso, para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad. Sin embargo, se deberá tener en cuenta, de un lado, que cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.º literal c del artículo 164

¹³ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

¹⁴ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».

*del CPACA¹⁵ y, de otro, **que los actos fictos fruto del silencio administrativo, también podrán demandarse en cualquier tiempo.***"

Bajo ese contexto, el Despacho observa que en el presente asunto lo que pretende la parte actora, es la declaratoria de nulidad de un acto ficto, frente al cual no es predicable el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

De la revisión efectuada a la demanda y sus anexos, se evidencia petición dirigida ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio radicada el 10 de abril de 2019 con número 2019ER09754¹⁶, de la que no obtuvo respuesta según lo indicado en el hecho 7 del libelo introductor.

- Prescripción: Respecto de la excepción de prescripción extintiva propuesta por la entidad demandada, este Despacho recuerda que, tratándose de la prescripción de derechos laborales, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en sentencia del 9 de abril de 2014, Rad. No. 27001- 23-33-000-2013-00347-01(0539-14), consideró que cuando del texto resulta evidente que su objeto no era atacar el ejercicio de la acción sino el derecho sustancial del demandante, dicha excepción no puede resolverse en la audiencia inicial, primero porque la norma consagra tan solo la potestad para resolver las excepciones previas, y segundo porque en dicha etapa al no haberse anunciado las pruebas que servirán de soporte para el debate jurídico, no podrían emitirse juicios de valoración sobre los argumentos que estructuran la excepción.

De modo, que tal como ha sido propuesta por la parte demandada, la excepción de prescripción extintiva, se resolverá con la sentencia que decida el fondo del asunto, como quiera que no ataca la acción sino las pretensiones de la parte demandante, siendo necesario determinar si la parte actora tiene derecho a lo pretendido, para luego pronunciarse sobre la prescripción extintiva.

2.3 Sentencia Anticipada

Encuentra el Despacho que, en el presente caso, se reúnen los requisitos para proferir sentencia anticipada de conformidad con los literales a) y c) del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 por el cual se adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011. Por un lado, en el presente caso no se ha surtido la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la ley 1437 de 2011. De otra parte, se solicita en la demanda se declare la nulidad del acto ficto que negó la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de cesantías de que tratan los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006. Fuera de ello, no resulta necesaria la práctica de pruebas al ser suficientes para decidir el fondo del asunto

¹⁵ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: [...] c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. [...]

¹⁶ Folios 25-28 Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

las obrantes en el plenario, sin que, en la demanda, se hiciera solicitud de practica de pruebas¹⁷, por lo que se otorgará valor probatorio a los documentos aportados **con la demanda**¹⁸ de conformidad con el artículo 212 de la ley 1437 de 2011.

2.3.1. Pruebas

Se otorgará valor probatorio a los documentos aportados con la demanda¹⁹ de conformidad con lo establecido en el artículo 212 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Al no haber pruebas por decretar por ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, se correrá traslado para alegar por escrito por el término de diez (10) días en los términos del inciso final del artículo 181 de la ley 1437 de 2011.

Atendiendo lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, se cierra la etapa probatoria, igualmente, se abstendrá el Despacho de realizar programación de la audiencia inicial, y en su lugar, dispondrá la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, misma oportunidad dentro de la cual el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene. No obstante, se advertirá a las partes que, una vez concluido el anterior término, el expediente ingresará al Despacho y deberá esperar el turno para dictar sentencia.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 de enviar en forma simultánea un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones a la dirección electrónica de este Juzgado adm05nei@cendoj.ramajudicial.gov.co y a los demás sujetos procesales.

2.4. Fijación del Litigio

De lo indicado en el libelo introductor, se contrae a establecer si la demandante tiene derecho a que la Nación — Ministerio de Educación Nacional —Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague la sanción por mora o sanción moratoria causada luego de superarse el término de 70 días hábiles otorgado por la Ley 1071 de 2006 para la cancelación de las cesantías.

2.5. Poder

2.5.1 Reconocimiento Personería

¹⁷ Folios 2 al 14, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁸ Folios 15 al 32, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁹Folios 15 al 32, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

Por otra parte, de acuerdo al poder conferido por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al abogado **Luis Alfredo Sanabria Ríos**²⁰, mediante Escritura Pública No. 1230 de 2019, el Juzgado de conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código General del Proceso, dispone **RECONOCER** personería adjetiva al profesional del derecho para actuar en representación de los intereses de la entidad demandada.

2.5.2 Sustitución Poder

Así mismo, de la sustitución de poder que confiere el abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos²¹ a la abogada **Johanna Marcela Aristizábal Urrea**, para que actúe en representación de los intereses de la entidad demandada, el Juzgado conforme a lo establecido en el artículo 75 del Código General del Proceso procede a **RECONOCER** personería adjetiva a la profesional del derecho, para que actúe como apoderado sustituto del FOMAG.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Neiva,

RESUELVE:

PRIMERO: **APLICAR** el trámite previsto en el artículo 38 y literales a) y b) del artículo 182A a la Ley 1437 de 2011, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEGUNDO: **DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**" "**CADUCIDAD**" y "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", formuladas por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

TERCERO: **DIFERIR** la resolución de la excepción previa denominada "**PRESCRIPCIÓN**", formulada por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para ser abordado el tema en la sentencia, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

CUARTO: **TENER** como pruebas los documentos aportados con la demanda, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

QUINTO: **ORDENAR** correr traslado a las partes para que presenten por escrito los alegatos de conclusión, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta

²⁰ Folios 6-12 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

²¹ Folio 3 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

providencia, término dentro del cual, el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEXTO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía número 80.211.391 de Bogotá D.C. y T.P. No. 250.292 del C.S.J., como apoderado de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas mediante Escritura Pública No. 1230 del 2019, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SÉPTIMO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA a la abogada **JOHANNA MARCELA ARISTIZÁBAL URREA**, identificada con cédula de ciudadanía número 1.075.262.068 de Neiva (H) y T.P. No. 299.261 del C.S.J., como apoderada sustituta de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas en el poder allegado, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

OCTAVO: VENCIDO el término concedido para alegar, ingrese el expediente al Despacho para proferir sentencia, de acuerdo a los turnos establecidos.

NOVENO: NOTIFICAR el presente auto a los sujetos procesales, por estado electrónico (numeral 1º del artículo 171 y artículo 201 de la Ley 1437 de 2011; en armonía con el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021) a los correos electrónicos suministrados.

DÉCIMO: COMUNICAR el presente auto a los apoderados judiciales de los sujetos procesales a los correos electrónicos suministrados, menchita_30@hotmail.com, carolquizalopezquintero@gmail.com, notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co, procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co, notjudicial@fiduprevisora.com.co, t_jaristizabal@fiduprevisora.com.co de conformidad a lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

Notifíquese y cúmplase,

CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ

JUEZ

Firmado Por:

Carmen Emilia Montiel Ortiz

Juez

Oral 005

Juzgado Administrativo

Huila - Neiva

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: **9fae6df669619761f141778c31b9fec3a81aef94543dfa75398787e9c2132802**

Documento generado en 07/09/2021 03:20:24 PM

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



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA

Neiva, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	
DEMANDANTE	: LIGIA BERMEO CABRERA
DEMANDADO	: NACIÓN -MIN. DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICACIÓN	: 41001-33-33-005-2021-00058-00

I.-ASUNTO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponde dentro del presente asunto en aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 concerniente a la resolución de las excepciones previas planteadas en la contestación de la demanda por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG).

II.-CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión Previa

De conformidad a los artículos 179 y 180 de la ley 1437 de 2011 concluidos los términos para contestar la demanda y trámites posteriores se debe realizar la audiencia inicial.

Con ocasión de la Ley 2080 de 2021, artículos 51 y 42, se modificó el párrafo 2 del artículo 175 y se adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, estableciendo el trámite de resolución de excepciones previas y se determinaron las causales para acudir a sentencia sin necesidad de agotar la audiencia anterior.

De otro lado, el artículo 101 del Código General del Proceso dispone que del escrito que contenga las excepciones previas se correrá traslado al demandante, sin auto que lo ordene (art. 110 ibídem), trámite que ya se surtió en el presente proceso¹ y señala que las excepciones previas que no requieren práctica de pruebas deben ser decididas antes de la audiencia inicial; por tanto, como en el presente litigio, se encuentra pendiente la

¹ Archivo 009 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

resolución de las excepciones previas planteadas por una de las entidades demandadas, y que para resolverlas, no se requiere la práctica de pruebas, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 101 del Código General del Proceso.

2.2. De las excepciones previas planteadas y su estudio

En el presente asunto, la entidad demandada la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, contestó la demanda oportunamente a través de mensaje de datos enviado al correo de notificaciones del Juzgado el 2 de junio de 2021², formuló en el escrito de contestación de la demanda, las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**"; "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**"; "**CADUCIDAD**" y "**PRESCRIPCIÓN**"³, respecto las cuales el Despacho procederá a pronunciarse:

- Litisconsorcio Necesario por Pasiva⁴: El FOMAG propuso la falta de integración del litisconsorcio necesario señalando que debe vincularse al Departamento del Huila (Secretaría de Educación Territorial), en tanto que fue la entidad que expidió la resolución mediante la cual reconoció el respectivo pago de la cesantía, por lo que hay una indebida conformación del contradictorio.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva⁵: Pregona la ausencia de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG, al considerar que corresponde al ente territorial responder por los pagos que corresponde a la sanción moratoria correspondiente al pago tardío de las cesantías solicitadas por la docente, pues el incumplimiento de las obligaciones de pago se dio en consecuencia del incumplimiento de los términos del ente territorial en expedir el acto administrativo que reconoce y liquida las cesantías.

Postura que adquiere mayor firmeza, según lo narrado, con lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, norma que consagra que "*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.*"

- Caducidad⁶: Se propuso la caducidad, señalando que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional se ha sustentado respecto a esta excepción su compatibilidad con el

² Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

³ Folios 22-24; 25-26; 26-27; 27-28, Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁴ Folios 22-24 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁵ Folios 27-28 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁶ Folios 25-26 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

ordenamiento superior las acciones contenciosas, en cada caso el CPACA se encarga de fijar los términos de caducidad propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia, de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial en desarrollo de las funciones constitucionales del artículo 150 de la Constitución Política.

- **Prescripción⁷:** Refiere que sin que implique reconocimiento de los hechos y pretensiones aducidos por la parte actora, propone esta excepción correspondiente a cualquier derecho que se hubiere causado en favor del mismo y que de acuerdo con las normas quedara cobijado por el fenómeno de la prescripción.

2.2.1 Traslado de las excepciones: El término de traslado de las excepciones propuestas venció en silencio, según constancia secretarial del 23 de agosto de 2021⁸.

2.2.2. Resolución de las excepciones

- **Litisconsorcio Necesario por Pasiva:** Pues bien, 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 de los docentes, fijando el manejo de los recursos que lo integran mediante un contrato de fiducia mercantil (art. 3º), así mismo que las prestaciones sociales pagadas por el Fondo son reconocidas a través del Ministerio de Educación Nacional (art. 9º).

Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 reguló lo correspondiente al proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fijando en el artículo 4º y 5º los requisitos y el trámite a surtir para tal propósito.

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, debiendo ser elaborado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente.

Conforme a lo cual si bien al proferirse los actos administrativos que disponen el reconocimiento y pago de prestaciones económicas a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio interviene la Secretaría de Educación del ente territorial en el que presta sus servicios el docente, mediante la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional; ello de manera alguna despoja al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar

⁷ Folios 26-27 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.
⁸ Archivo 009 del Expediente electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

tales prestaciones económicas, y por ende, la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

El Consejo de Estado⁹ así lo ha dilucidó en un asunto similar al que convoca la atención del Despacho:

"... se concluye entonces, que al encontrarse en cabeza del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio tanto el reconocimiento como el pago de las cesantías, no surge la necesidad de vincular al ente territorial, en calidad de litisconsorte necesario, toda vez que resulta posible tomar una decisión de fondo sobre la reclamación de reconocimiento de sanción moratoria por pago tardío de cesantías a un docente, dado que cualquier orden que se profiera debe ser acatada por el ministerio de educación nacional- fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, sin que para ello se requiera de intervención alguna de la secretaría de educación del ente territorial".

En suma, al no tener injerencia esa Secretaría de Educación en el reconocimiento y pago de lo pretendido, ni tener algún tipo de responsabilidad en el posible restablecimiento del derecho que se pueda ordenar, la exceptiva propuesta no resulta prospera.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva: En este punto es menester precisar que en los asuntos donde la controversia gira en torno al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, la jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa administrativa ha concluido que la entidad legitimada materialmente en la causa es el FOMAG, en razón a las funciones que le han sido asignadas para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente. Al respecto, el Consejo de Estado indicó lo siguiente¹⁰:

"¿Cuál es la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, en el caso de los docentes?"

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: La entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como pasa a explicarse:

- *Mediante la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica, está representada por el Ministerio de Educación Nacional, cuya finalidad entre otras, es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.*
- *Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 regló el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y señaló en su artículo 4.º los requisitos de afiliación del personal docente de las entidades territoriales, y en su artículo 5.º el trámite de afiliación, artículos de los cuales se desprende que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará las cesantías.*
- *A su vez, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 señala que las prestaciones sociales de los docentes oficiales serían reconocidas y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual **en todo caso debe ser elaborado por el Secretario de***

⁹ Consejo de Estado, sección segunda, auto del 18 de noviembre de 2016, expediente No. 2014-00143 C.P SANDRA LISSETH IBARRA VELEZ.

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente 1520-2014, Consejero Ponente William Hernández Gómez.

Educación de la entidad territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente, sin despojar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales.

En conclusión: el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el ente encargado del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo tanto, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías. (Resaltado del Despacho).

Bajo este entendido, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se debate la sanción moratoria por el retardo en el pago de la cesantía definitiva reconocida a la accionante, el Despacho concluye que no es necesario citar a la entidad territorial a la cual se encontraba adscrita el docente, pues si bien, en el proceso de reconocimiento y pago de prestaciones de los docentes oficiales, participan tanto la entidad territorial como la fiduciaria que lo administra, éstos intervienen como intermediarios. Por consiguiente, forzoso es deducir que el FOMAG, a través de la Secretaría de Educación respectiva, es el competente para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del sector docente, y, por tanto, para expedir el acto administrativo correspondiente, así como de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

Así las cosas, por el hecho de que la Secretaría de Educación de la entidad territorial deba colaborar con la elaboración del acto administrativo, realizando su proyecto y la suscripción del mismo, no puede aducirse que en ella está radicada la competencia para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas reclamadas por los docentes oficiales, ni mucho menos que actúa en representación de la entidad territorial, pues, acorde con lo explicado y la jurisprudencia transcrita, dicha dependencia obra a nombre y en representación del FOMAG.

Ahora bien, el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, consagró en su parágrafo que: *"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."* No obstante, el Despacho considera que en los autos no hay lugar a aplicar dicho precepto, porque la norma entró en vigencia el 25 de mayo de 2019¹¹, y la sanción moratoria que en este caso se discute se causó en el 2019¹², previo a la entrada en vigencia de aquella norma, por lo que resultan aplicables los lineamientos jurisprudenciales que establecen que el reconocimiento y pago de la sanción moratoria del personal docente compete al FOMAG, al igual que el reconocimiento de las prestaciones otorgadas al mismo personal.

¹¹ Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

¹² Libelo introductorio.

En virtud de lo expuesto, esta Operadora Judicial deniega la excepción denominada ausencia de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- Caducidad: El fenómeno de caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la no presentación de las acciones judiciales en el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a terminar con la inseguridad que representa para la Administración la eventual anulación de sus actos en cualquier tiempo; esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo, se perderá la oportunidad para acudir ante la administración de justicia.¹³

El artículo 138, en concordancia con el literal «d» del artículo 164 el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que:

«Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales».

La expresión «según el caso» implica que cada clase de acto administrativo debe contener un plazo de caducidad aplicable, así por ejemplo, si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir del día siguiente de su notificación; cuando se trata de actos demandables que sólo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. Estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente.¹⁴

Al respecto, el Consejo de Estado realizó el siguiente pronunciamiento:

"En suma, la persona que considere que se la ha vulnerado su derecho sustancial mediante un acto administrativo definitivo, tendrá cuatro meses contados a partir del día siguiente a su notificación, comunicación, ejecución o publicación, según el caso, para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad. Sin embargo, se deberá tener en cuenta, de un lado, que cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.º literal c del artículo 164

¹³ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

¹⁴ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».

*del CPACA¹⁵ y, de otro, **que los actos fictos fruto del silencio administrativo, también podrán demandarse en cualquier tiempo.***"

Bajo ese contexto, el Despacho observa que en el presente asunto lo que pretende la parte actora, es la declaratoria de nulidad de un acto ficto, frente al cual no es predicable el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

De la revisión efectuada a la demanda y sus anexos, se evidencia petición dirigida ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio radicada el 29 de enero de 2019 con número 2019ER02748¹⁶, de la que no obtuvo respuesta según lo indicado en el hecho 7 del libelo introductor.

- Prescripción: Respecto de la excepción de prescripción extintiva propuesta por la entidad demandada, este Despacho recuerda que, tratándose de la prescripción de derechos laborales, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en sentencia del 9 de abril de 2014, Rad. No. 27001- 23-33-000-2013-00347-01(0539-14), consideró que cuando del texto resulta evidente que su objeto no era atacar el ejercicio de la acción sino el derecho sustancial del demandante, dicha excepción no puede resolverse en la audiencia inicial, primero porque la norma consagra tan solo la potestad para resolver las excepciones previas, y segundo porque en dicha etapa al no haberse anunciado las pruebas que servirán de soporte para el debate jurídico, no podrían emitirse juicios de valoración sobre los argumentos que estructuran la excepción.

De modo, que tal como ha sido propuesta por la parte demandada, la excepción de prescripción extintiva, se resolverá con la sentencia que decida el fondo del asunto, como quiera que no ataca la acción sino las pretensiones de la parte demandante, siendo necesario determinar si la parte actora tiene derecho a lo pretendido, para luego pronunciarse sobre la prescripción extintiva.

2.3 Sentencia Anticipada

Encuentra el Despacho que, en el presente caso, se reúnen los requisitos para proferir sentencia anticipada de conformidad con los literales a) y c) del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 por el cual se adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011. Por un lado, en el presente caso no se ha surtido la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la ley 1437 de 2011. De otra parte, se solicita en la demanda se declare la nulidad del acto ficto que negó la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de cesantías de que tratan los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006. Fuera de ello, no resulta necesaria la práctica de pruebas al ser suficientes para decidir el fondo del asunto

¹⁵ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: [...] c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. [...]

¹⁶ Folios 28-31 Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

las obrantes en el plenario, sin que, en la demanda, se hiciera solicitud de practica de pruebas¹⁷, por lo que se otorgará valor probatorio a los documentos aportados **con la demanda**¹⁸ de conformidad con el artículo 212 de la ley 1437 de 2011.

2.3.1. Pruebas

Se otorgará valor probatorio a los documentos aportados con la demanda¹⁹ de conformidad con lo establecido en el artículo 212 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Al no haber pruebas por decretar por ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, se correrá traslado para alegar por escrito por el término de diez (10) días en los términos del inciso final del artículo 181 de la ley 1437 de 2011.

Atendiendo lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, se cierra la etapa probatoria, igualmente, se abstendrá el Despacho de realizar programación de la audiencia inicial, y en su lugar, dispondrá la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, misma oportunidad dentro de la cual el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene. No obstante, se advertirá a las partes que, una vez concluido el anterior término, el expediente ingresará al Despacho y deberá esperar el turno para dictar sentencia.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 de enviar en forma simultánea un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones a la dirección electrónica de este Juzgado adm05nei@cendoj.ramajudicial.gov.co y a los demás sujetos procesales.

2.4. Fijación del Litigio

De lo indicado en el libelo introductor, se contrae a establecer si la demandante tiene derecho a que la Nación — Ministerio de Educación Nacional —Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague la sanción por mora o sanción moratoria causada luego de superarse el término de 70 días hábiles otorgado por la Ley 1071 de 2006 para la cancelación de las cesantías.

2.5. Poder

2.5.1 Reconocimiento Personería

¹⁷ Folios 2 al 14, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.
¹⁸ Folios 15 al 35, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.
¹⁹Folios 15 al 35, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

Por otra parte, de acuerdo al poder conferido por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al abogado **Luis Alfredo Sanabria Ríos**²⁰, mediante Escritura Pública No. 1230 de 2019, el Juzgado de conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código General del Proceso, dispone **RECONOCER** personería adjetiva al profesional del derecho para actuar en representación de los intereses de la entidad demandada.

2.5.2 Sustitución Poder

Así mismo, de la sustitución de poder que confiere el abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos²¹ a la abogada **Johanna Marcela Aristizábal Urrea**, para que actúe en representación de los intereses de la entidad demandada, el Juzgado conforme a lo establecido en el artículo 75 del Código General del Proceso procede a **RECONOCER** personería adjetiva a la profesional del derecho, para que actúe como apoderado sustituto del FOMAG.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Neiva,

RESUELVE:

PRIMERO: **APLICAR** el trámite previsto en el artículo 38 y literales a) y b) del artículo 182A a la Ley 1437 de 2011, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEGUNDO: **DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**" "**CADUCIDAD**" y "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", formuladas por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

TERCERO: **DIFERIR** la resolución de la excepción previa denominada "**PRESCRIPCIÓN**", formulada por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para ser abordado el tema en la sentencia, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

CUARTO: **TENER** como pruebas los documentos aportados con la demanda, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

QUINTO: **ORDENAR** correr traslado a las partes para que presenten por escrito los alegatos de conclusión, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta

²⁰ Folios 6-12 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

²¹ Folio 3 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

providencia, término dentro del cual, el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEXTO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía número 80.211.391 de Bogotá D.C. y T.P. No. 250.292 del C.S.J., como apoderado de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas mediante Escritura Pública No. 1230 del 2019, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SÉPTIMO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA a la abogada **JOHANNA MARCELA ARISTIZÁBAL URREA**, identificada con cédula de ciudadanía número 1.075.262.068 de Neiva (H) y T.P. No. 299.261 del C.S.J., como apoderada sustituta de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas en el poder allegado, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

OCTAVO: VENCIDO el término concedido para alegar, ingrese el expediente al Despacho para proferir sentencia, de acuerdo a los turnos establecidos.

NOVENO: NOTIFICAR el presente auto a los sujetos procesales, por estado electrónico (numeral 1º del artículo 171 y artículo 201 de la Ley 1437 de 2011; en armonía con el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021) a los correos electrónicos suministrados.

DÉCIMO: COMUNICAR el presente auto a los apoderados judiciales de los sujetos procesales a los correos electrónicos suministrados, libeca11@hotmail.com, carolquizalopezquintero@gmail.com, notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co, procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co, notjudicial@fiduprevisora.com.co, t_jaristizabal@fiduprevisora.com.co de conformidad a lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

Notifíquese y cúmplase,

CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ

JUEZ

Firmado Por:

Carmen Emilia Montiel Ortiz

Juez

Oral 005

Juzgado Administrativo

Huila - Neiva

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: **1789bf6f52e7152afcbecd7806fbd53cc16a1892cde936771245791508c3452c**

Documento generado en 07/09/2021 03:20:27 PM

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



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA

Neiva, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	
DEMANDANTE	: PAVEL TOVAR LIZCANO
DEMANDADO	: NACIÓN -MIN. DE EDUCACIÓN NACIONAL -FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
RADICACIÓN	: 41001-33-33-005-2021-00059-00

I.-ASUNTO

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponde dentro del presente asunto en aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 concerniente a la resolución de las excepciones previas planteadas en la contestación de la demanda por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FOMAG).

II.-CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión Previa

De conformidad a los artículos 179 y 180 de la ley 1437 de 2011 concluidos los términos para contestar la demanda y trámites posteriores se debe realizar la audiencia inicial.

Con ocasión de la Ley 2080 de 2021, artículos 51 y 42, se modificó el párrafo 2 del artículo 175 y se adicionó el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011, estableciendo el trámite de resolución de excepciones previas y se determinaron las causales para acudir a sentencia sin necesidad de agotar la audiencia anterior.

De otro lado, el artículo 101 del Código General del Proceso dispone que del escrito que contenga las excepciones previas se correrá traslado al demandante, sin auto que lo ordene (art. 110 ibídem), trámite que ya se surtió en el presente proceso¹ y señala que las excepciones previas que no requieren práctica de pruebas deben ser decididas antes de la audiencia inicial; por tanto, como en el presente litigio, se encuentra pendiente la

¹ Archivo 009 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

resolución de las excepciones previas planteadas por una de las entidades demandadas, y que para resolverlas, no se requiere la práctica de pruebas, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 101 del Código General del Proceso.

2.2. De las excepciones previas planteadas y su estudio

En el presente asunto, la entidad demandada la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, contestó la demanda oportunamente a través de mensaje de datos enviado al correo de notificaciones del Juzgado el 2 de junio de 2021², formuló en el escrito de contestación de la demanda, las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**"; "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**"; "**CADUCIDAD**" y "**PRESCRIPCIÓN**"³, respecto las cuales el Despacho procederá a pronunciarse:

- Litisconsorcio Necesario por Pasiva⁴: El FOMAG propuso la falta de integración del litisconsorcio necesario señalando que debe vincularse al Departamento del Huila (Secretaría de Educación Territorial), en tanto que fue la entidad que expidió la resolución mediante la cual reconoció el respectivo pago de la cesantía, por lo que hay una indebida conformación del contradictorio.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva⁵: Pregona la ausencia de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG, al considerar que corresponde al ente territorial responder por los pagos que corresponde a la sanción moratoria correspondiente al pago tardío de las cesantías solicitadas por la docente, pues el incumplimiento de las obligaciones de pago se dio en consecuencia del incumplimiento de los términos del ente territorial en expedir el acto administrativo que reconoce y liquida las cesantías.

Postura que adquiere mayor firmeza, según lo narrado, con lo dispuesto por el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, norma que consagra que "*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.*"

- Caducidad⁶: Se propuso la caducidad, señalando que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional se ha sustentado respecto a esta excepción su compatibilidad con el

² Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

³ Folios 22-24; 25-26; 26-27; 27-28, Archivo 008 Contestación Fomag del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁴ Folios 22-24 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁵ Folios 27-28 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

⁶ Folios 25-26 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.

ordenamiento superior las acciones contenciosas, en cada caso el CPACA se encarga de fijar los términos de caducidad propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia, de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial en desarrollo de las funciones constitucionales del artículo 150 de la Constitución Política.

- **Prescripción**⁷: Refiere que sin que implique reconocimiento de los hechos y pretensiones aducidos por la parte actora, propone esta excepción correspondiente a cualquier derecho que se hubiere causado en favor del mismo y que de acuerdo con las normas quedara cobijado por el fenómeno de la prescripción.

2.2.1 Traslado de las excepciones: El término de traslado de las excepciones propuestas venció en silencio, según constancia secretarial del 23 de agosto de 2021⁸.

2.2.2. Resolución de las excepciones

- **Litisconsorcio Necesario por Pasiva:** Pues bien, 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 de los docentes, fijando el manejo de los recursos que lo integran mediante un contrato de fiducia mercantil (art. 3º), así mismo que las prestaciones sociales pagadas por el Fondo son reconocidas a través del Ministerio de Educación Nacional (art. 9º).

Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 reguló lo correspondiente al proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fijando en el artículo 4º y 5º los requisitos y el trámite a surtir para tal propósito.

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, debiendo ser elaborado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente.

Conforme a lo cual si bien al proferirse los actos administrativos que disponen el reconocimiento y pago de prestaciones económicas a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio interviene la Secretaría de Educación del ente territorial en el que presta sus servicios el docente, mediante la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional; ello de manera alguna despoja al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar

⁷ Folios 26-27 del escrito de contestación de la demanda allegado por el FOMAG.
⁸ Archivo 009 del Expediente electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

tales prestaciones económicas, y por ende, la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

El Consejo de Estado⁹ así lo ha dilucidó en un asunto similar al que convoca la atención del Despacho:

"... se concluye entonces, que al encontrarse en cabeza del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio tanto el reconocimiento como el pago de las cesantías, no surge la necesidad de vincular al ente territorial, en calidad de litisconsorte necesario, toda vez que resulta posible tomar una decisión de fondo sobre la reclamación de reconocimiento de sanción moratoria por pago tardío de cesantías a un docente, dado que cualquier orden que se profiera debe ser acatada por el ministerio de educación nacional- fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, sin que para ello se requiera de intervención alguna de la secretaría de educación del ente territorial".

En suma, al no tener injerencia esa Secretaría de Educación en el reconocimiento y pago de lo pretendido, ni tener algún tipo de responsabilidad en el posible restablecimiento del derecho que se pueda ordenar, la exceptiva propuesta no resulta prospera.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva: En este punto es menester precisar que en los asuntos donde la controversia gira en torno al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, la jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa administrativa ha concluido que la entidad legitimada materialmente en la causa es el FOMAG, en razón a las funciones que le han sido asignadas para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente. Al respecto, el Consejo de Estado indicó lo siguiente¹⁰:

"¿Cuál es la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, en el caso de los docentes?"

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: La entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como pasa a explicarse:

- *Mediante la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica, está representada por el Ministerio de Educación Nacional, cuya finalidad entre otras, es el pago de las prestaciones sociales de los docentes.*
- *Por su parte, el Decreto 3752 de 2003 regló el proceso de afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y señaló en su artículo 4.º los requisitos de afiliación del personal docente de las entidades territoriales, y en su artículo 5.º el trámite de afiliación, artículos de los cuales se desprende que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocerá y pagará las cesantías.*
- *A su vez, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 señala que las prestaciones sociales de los docentes oficiales serían reconocidas y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual **en todo caso debe ser elaborado por el Secretario de***

⁹ Consejo de Estado, sección segunda, auto del 18 de noviembre de 2016, expediente No. 2014-00143 C.P SANDRA LISSETH IBARRA VELEZ.

¹⁰ Consejo de Estado, Sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente 1520-2014, Consejero Ponente William Hernández Gómez.

Educación de la entidad territorial certificada correspondiente a la que se encuentre vinculado el docente, sin despojar al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la competencia para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes oficiales.

En conclusión: el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el ente encargado del reconocimiento y pago de las cesantías de los docentes afiliados al mismo, por lo tanto, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías. (Resaltado del Despacho).

Bajo este entendido, y teniendo en cuenta que en el presente asunto se debate la sanción moratoria por el retardo en el pago de la cesantía definitiva reconocida a la accionante, el Despacho concluye que no es necesario citar a la entidad territorial a la cual se encontraba adscrita el docente, pues si bien, en el proceso de reconocimiento y pago de prestaciones de los docentes oficiales, participan tanto la entidad territorial como la fiduciaria que lo administra, éstos intervienen como intermediarios. Por consiguiente, forzoso es deducir que el FOMAG, a través de la Secretaría de Educación respectiva, es el competente para el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del sector docente, y, por tanto, para expedir el acto administrativo correspondiente, así como de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

Así las cosas, por el hecho de que la Secretaría de Educación de la entidad territorial deba colaborar con la elaboración del acto administrativo, realizando su proyecto y la suscripción del mismo, no puede aducirse que en ella está radicada la competencia para el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas reclamadas por los docentes oficiales, ni mucho menos que actúa en representación de la entidad territorial, pues, acorde con lo explicado y la jurisprudencia transcrita, dicha dependencia obra a nombre y en representación del FOMAG.

Ahora bien, el art. 57 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, consagró en su parágrafo que: *"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."* No obstante, el Despacho considera que en los autos no hay lugar a aplicar dicho precepto, porque la norma entró en vigencia el 25 de mayo de 2019¹¹, y la sanción moratoria que en este caso se discute se causó en el 2018¹², previo a la entrada en vigencia de aquella norma, por lo que resultan aplicables los lineamientos jurisprudenciales que establecen que el reconocimiento y pago de la sanción moratoria del personal docente compete al FOMAG, al igual que el reconocimiento de las prestaciones otorgadas al mismo personal.

¹¹ Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019.

¹² Libelo introductorio.

En virtud de lo expuesto, esta Operadora Judicial deniega la excepción denominada ausencia de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- Caducidad: El fenómeno de caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la no presentación de las acciones judiciales en el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a terminar con la inseguridad que representa para la Administración la eventual anulación de sus actos en cualquier tiempo; esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo, se perderá la oportunidad para acudir ante la administración de justicia.¹³

El artículo 138, en concordancia con el literal «d» del artículo 164 el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone que:

«Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales».

La expresión «según el caso» implica que cada clase de acto administrativo debe contener un plazo de caducidad aplicable, así por ejemplo, si se demanda un acto que concluye una actuación administrativa debe demandarse a partir del día siguiente de su notificación; cuando se trata de actos demandables que sólo requieren su ejecución, a partir de este último momento; de actos que requieran ser publicados, desde ese hecho; y, a partir de la comunicación cuando no exista otro medio más idóneo que garantice el conocimiento de la decisión. Estos plazos comienzan a correr desde el día siguiente.¹⁴

Al respecto, el Consejo de Estado realizó el siguiente pronunciamiento:

"En suma, la persona que considere que se la ha vulnerado su derecho sustancial mediante un acto administrativo definitivo, tendrá cuatro meses contados a partir del día siguiente a su notificación, comunicación, ejecución o publicación, según el caso, para interponer la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, so pena de que opere el fenómeno de la caducidad. Sin embargo, se deberá tener en cuenta, de un lado, que cuando las pretensiones versen sobre prestaciones periódicas, la demanda podrá interponerse en cualquier tiempo de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.º literal c del artículo 164

¹³ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

¹⁴ Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-341 del 4 de junio de 2014, precisó: «1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa».

*del CPACA¹⁵ y, de otro, **que los actos fictos fruto del silencio administrativo, también podrán demandarse en cualquier tiempo.***

Bajo ese contexto, el Despacho observa que en el presente asunto lo que pretende la parte actora, es la declaratoria de nulidad de un acto ficto, frente al cual no es predicable el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.

De la revisión efectuada a la demanda y sus anexos, se evidencia petición dirigida ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio radicada el 28 de septiembre de 2018 con número 2018PQR27232¹⁶, de la que no obtuvo respuesta según lo indicado en el hecho 7 del libelo introductor.

- Prescripción: Respecto de la excepción de prescripción extintiva propuesta por la entidad demandada, este Despacho recuerda que, tratándose de la prescripción de derechos laborales, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en sentencia del 9 de abril de 2014, Rad. No. 27001- 23-33-000-2013-00347-01(0539-14), consideró que cuando del texto resulta evidente que su objeto no era atacar el ejercicio de la acción sino el derecho sustancial del demandante, dicha excepción no puede resolverse en la audiencia inicial, primero porque la norma consagra tan solo la potestad para resolver las excepciones previas, y segundo porque en dicha etapa al no haberse anunciado las pruebas que servirán de soporte para el debate jurídico, no podrían emitirse juicios de valoración sobre los argumentos que estructuran la excepción.

De modo, que tal como ha sido propuesta por la parte demandada, la excepción de prescripción extintiva, se resolverá con la sentencia que decida el fondo del asunto, como quiera que no ataca la acción sino las pretensiones de la parte demandante, siendo necesario determinar si la parte actora tiene derecho a lo pretendido, para luego pronunciarse sobre la prescripción extintiva.

2.3 Sentencia Anticipada

Encuentra el Despacho que, en el presente caso, se reúnen los requisitos para proferir sentencia anticipada de conformidad con los literales a) y c) del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 por el cual se adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011. Por un lado, en el presente caso no se ha surtido la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la ley 1437 de 2011. De otra parte, se solicita en la demanda se declare la nulidad del acto ficto que negó la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de cesantías de que tratan los artículos 4 y 5 de la Ley 1071 de 2006. Fuera de ello, no resulta necesaria la práctica de pruebas al ser suficientes para decidir el fondo del asunto

¹⁵ Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: [...] c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. [...]

¹⁶ Folios 25-27 Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

las obrantes en el plenario, sin que, en la demanda, se hiciera solicitud de practica de pruebas¹⁷, por lo que se otorgará valor probatorio a los documentos aportados **con la demanda**¹⁸ de conformidad con el artículo 212 de la ley 1437 de 2011.

2.3.1. Pruebas

Se otorgará valor probatorio a los documentos aportados con la demanda¹⁹ de conformidad con lo establecido en el artículo 212 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con dispuesto en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

Al no haber pruebas por decretar por ser suficientes para decidir el fondo del asunto las obrantes en el plenario, se correrá traslado para alegar por escrito por el término de diez (10) días en los términos del inciso final del artículo 181 de la ley 1437 de 2011.

Atendiendo lo dispuesto en los literales a) y b) del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, se cierra la etapa probatoria, igualmente, se abstendrá el Despacho de realizar programación de la audiencia inicial, y en su lugar, dispondrá la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, misma oportunidad dentro de la cual el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene. No obstante, se advertirá a las partes que, una vez concluido el anterior término, el expediente ingresará al Despacho y deberá esperar el turno para dictar sentencia.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021 de enviar en forma simultánea un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones a la dirección electrónica de este Juzgado adm05nei@cendoj.ramajudicial.gov.co y a los demás sujetos procesales.

2.4. Fijación del Litigio

De lo indicado en el libelo introductor, se contrae a establecer si la demandante tiene derecho a que la Nación — Ministerio de Educación Nacional —Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconozca y pague la sanción por mora o sanción moratoria causada luego de superarse el término de 70 días hábiles otorgado por la Ley 1071 de 2006 para la cancelación de las cesantías.

2.5. Poder

2.5.1 Reconocimiento Personería

¹⁷ Folios 2 al 14, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁸ Folios 15 al 31, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁹Folios 15 al 31, Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

Por otra parte, de acuerdo al poder conferido por la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al abogado **Luis Alfredo Sanabria Ríos**²⁰, mediante Escritura Pública No. 1230 de 2019, el Juzgado de conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código General del Proceso, dispone **RECONOCER** personería adjetiva al profesional del derecho para actuar en representación de los intereses de la entidad demandada.

2.5.2 Sustitución Poder

Así mismo, de la sustitución de poder que confiere el abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos²¹ a la abogada **Johanna Marcela Aristizábal Urrea**, para que actúe en representación de los intereses de la entidad demandada, el Juzgado conforme a lo establecido en el artículo 75 del Código General del Proceso procede a **RECONOCER** personería adjetiva a la profesional del derecho, para que actúe como apoderado sustituto del FOMAG.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Neiva,

RESUELVE:

PRIMERO: **APLICAR** el trámite previsto en el artículo 38 y literales a) y b) del artículo 182A a la Ley 1437 de 2011, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEGUNDO: **DECLARAR NO PROBADAS** las excepciones previas denominadas "**LITISCONSORCIO NECESARIO POR PASIVA**" "**CADUCIDAD**" y "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", formuladas por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

TERCERO: **DIFERIR** la resolución de la excepción previa denominada "**PRESCRIPCIÓN**", formulada por la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional -Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para ser abordado el tema en la sentencia, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

CUARTO: **TENER** como pruebas los documentos aportados con la demanda, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

QUINTO: **ORDENAR** correr traslado a las partes para que presenten por escrito los alegatos de conclusión, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta

²⁰ Folios 6-12 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

²¹ Folio 3 del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

providencia, término dentro del cual, el Ministerio Público podrá presentar su concepto, si a bien lo tiene.

Se advierte el deber de dar cumplimiento a la ley 1564 de 2012 artículo 78 numeral 14 en consonancia con el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SEXTO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía número 80.211.391 de Bogotá D.C. y T.P. No. 250.292 del C.S.J., como apoderado de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas mediante Escritura Pública No. 1230 del 2019, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

SÉPTIMO: RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA a la abogada **JOHANNA MARCELA ARISTIZÁBAL URREA**, identificada con cédula de ciudadanía número 1.075.262.068 de Neiva (H) y T.P. No. 299.261 del C.S.J., como apoderada sustituta de la entidad demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a las facultades conferidas en el poder allegado, de conformidad a las razones previstas en las consideraciones del presente proveído.

OCTAVO: VENCIDO el término concedido para alegar, ingrese el expediente al Despacho para proferir sentencia, de acuerdo a los turnos establecidos.

NOVENO: NOTIFICAR el presente auto a los sujetos procesales, por estado electrónico (numeral 1º del artículo 171 y artículo 201 de la Ley 1437 de 2011; en armonía con el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021) a los correos electrónicos suministrados.

DÉCIMO: COMUNICAR el presente auto a los apoderados judiciales de los sujetos procesales a los correos electrónicos suministrados, pavel.tovar@maestro.edu.co
carolquizalopezquintero@gmail.com notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co,
procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co notjudicial@fiduprevisora.com.co
t_jaristizabal@fiduprevisora.com.co de conformidad a lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

Notifíquese y cúmplase,

CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ

JUEZ

Firmado Por:

Carmen Emilia Montiel Ortiz

Juez

Oral 005

Juzgado Administrativo

Huila - Neiva

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:

51ee5729f9b6c175da5732ec9adb1503ff8eed3726269f2c3be8258e8662dd4e

Documento generado en 07/09/2021 03:20:31 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA

Neiva, siete (07) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO

MEDIO DE CONTROL	: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
DEMANDANTE	: CONSORCIO OBRAS PROTECCIÓN YAGUARÁ
DEMANDADO	: MUNICIPIO DE YAGUARÁ
RADICACIÓN	: 41001-33-33-005-2021-00065-00

1. ASUNTO A TRATAR

Procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de un procedimiento administrativo sancionatorio, deprecada por la parte actora¹.

2. ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. La demanda²

El CONSORCIO OBRAS PROTECCION YAGUARA, actuando a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de Controversias Contractuales, establecido en el artículo 141 del CPACA, pretende:

"PRIMERO: Que se declare que el **MUNICIPIO DE YAGUARA**, incumplió el contrato de obra pública N° 005 de 2015 celebrado con el CONSORCIO OBRAS PROTECCION YAGUARÁ identificado con el N.I.T. 900.881.702-6, cuyo objeto era "TERMINACIÓN DE OBRAS PARA DESCONTAMINACIÓN DEL RÍO MAGDALENA MEDIANTE PROTECCIÓN, CONTROL DE EROSIONES E INUNDACIÓN DEL RÍO YAGUARÁ EN EL SITIO DENOMINADO SARTENEJO, por cuanto:

a) Incurrió en violación al principio de planeación al omitir requisitos esenciales en la elaboración de los estudios previos, referentes a los permisos y licencias ambientales, establecidos en la ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y decreto 1082 de 2015.

¹ Folios 28 a 33 Archivo 003Demanda.pdf

² Folios 1 a 27 ídem.

b) *Incurrió en violación al principio de planeación y legalidad al omitir requisitos esenciales en la etapa precontractual referente a la falta de análisis, distribución y asignación de riesgos establecidos en la ley 1150 de 2007 y decreto 1082 de 2015.*

c) *Omitió iniciar acciones tendientes a liquidar el contrato de común acuerdo, en los plazos establecidos en el mismo contrato y en la ley 1150 de 2007 y decreto 1082 de 2015.*

d) *Omitió reconocer la contratista el desequilibrio contractual que se presentó con ocasión de las suspensiones ocasionadas por la falta de planeación en el contrato a cargo de la entidad.*

e) *Al desconocer los artículos 1603 del Código Civil y 871 del Código del Comercio, sobre la obligatoriedad de ejecutar los contratos de buena fe; y que el contrato es una ley para las partes (Art. 1602, siguientes y concordantes, así como el artículo 1624 del Código Civil y las correspondientes a título I capítulo I del Código del Comercio).*

SEGUNDO: *Como consecuencia de lo anterior se ordene la liquidación del contrato obra pública N° 005 de 2015 celebrado con el CONSORCIO OBRAS PROTECCION YAGUARÁ identificado con el N.I.T. 900.881.702-6, cuyo objeto era "TERMINACION DE OBRAS PARA DESCONTAMINACIÓN DEL RÍO MAGDALENA MEDIANTE PROTECCIÓN, CONTROL DE EROSIONES E INUNDACIÓN DEL RÍO YAGUARÁ EN EL SITIO DENOMINADO SARTENEJO, conforme el siguiente balance del contrato establecido en el dictamen pericial que se adjunta.*

TERCERO: *Se Declare que el MUNICIPIO DE YAGUARA-HUILA, rompió el equilibrio contractual respecto del contrato de obra pública N° 005 de 2015 celebrado con el CONSORCIO OBRAS PROTECCION YAGUARÁ identificado con el N.I.T. 900.881.702-6, cuyo objeto era "TERMINACION DE OBRAS PARA DESCONTAMINACIÓN DEL RÍO MAGDALENA MEDIANTE PROTECCIÓN, CONTROL DE EROSIONES E INUNDACIÓN DEL RÍO YAGUARÁ EN EL SITIO DENOMINADO SARTENEJO, afectando los intereses del contratista y causándole como consecuencia un detrimento patrimonial injustificado.*

CUARTO: *Como consecuencia de la anterior declaración, solicitamos se condene al MUNICIPIO DE YAGUARA, a pagar a mi mandante por intermedio de su apoderado, los valores que a continuación se relacionan:*

(...)

QUINTO: *Se condena en costas a la entidad demandada."*

3. LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

En escrito separado, el apoderado actor solicita como medida cautelar, "la suspensión provisional del proceso sancionatorio que adelanta el municipio de Yaguará, en contra del ingeniero **OSCAR HERNANDO ANDRADE LARA**, y **WILLIAM ALEXANDER POLO POLANIA**, miembros del **CONSORCIO OBRAS PROTECCION YAGUARA**, por presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales derivadas del contrato de obra pública N°

005 de 2015 celebrado con el CONSORCIO OBRAS PROTECCION YAGUARÁ identificado con el N.I.T. 900.881.702-6, cuyo objeto era "TERMINACIÓN DE OBRAS PARA DESCONTAMINACIÓN DEL RÍO MAGDALENA MEDIANTE PROTECCIÓN, CONTROL DE EROSIONES E INUNDACIÓN DEL RÍO YAGUARÁ EN EL SITIO DENOMINADO SARTENEJO."

Argumenta que dicho procedimiento resulta violatorio del debido proceso por cuanto se fundamenta en la existencia de un presunto incumplimiento de las obligaciones de las obligaciones a cargo del contratista Consorcio Obras Protección Yaguará, cuando en realidad fue el municipio, que de manera directa incurrió en las siguientes deficiencias:

"1. Falta de planeación", pues la entidad territorial inició el proceso de contratación sin contar con la correspondiente licencia ambiental, obligación prevista en la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007, trasladando esa obligación al contratista, junto con el riesgo que implica la expedición de este tipo de permiso, por cuanto la no renovación genera la paralización del contrato, como en efecto ha ocurrido.

"2. Falta de análisis de riesgos", por cuanto al revisar la matriz de riesgos que rigió el proceso de contratación en el pliego de condiciones de la Licitación Pública No. 006 de 2015, si bien se encuentra el literal X. RIESGOS, no se ocupó de la distribución y análisis de los riesgos asociados a la contratación, como consecuencia de ello, debe la entidad sujetarse a la asunción total de los riesgos de las obras.

"3. Violación al derecho de defensa", alegando que el contrato de obra está suspendido y en esas circunstancias no sería posible adelantar el proceso sancionatorio, por obligaciones que debieron cumplirse durante la suspensión.

"4. Violación al debido proceso – etapa de pruebas", desde el inicio de la investigación, pues el contrato estaba suspendido por falta de licencia ambiental y aun así la entidad decidió iniciar el proceso sancionatorio. Además, pesa a haberse solicitado la concurrencia de la interventora, Ingeniera Nidia Paola Cano Molina, quien elaboró el informe del 24 de diciembre de 2019 y motivó el inicio de procedimiento, no fue posible la concurrencia de dicha profesional, pues según la entidad, la interventoría ya no estaba contratada por el municipio.

Igualmente señala que con el dictamen pericial aportado con la demanda se acreditan de manera sumaria los perjuicios que se causan al contratista con las conductas de la entidad, los cuales resultarían más gravosos si el proceso sancionatorio continuara pese a las vulneraciones ya invocadas, pues de imponer las sanciones del caso serían reportadas al SECOP, página por la cual las entidades

publican los contratos y califican al contratista, y en el RUP del contratista por el cual se puede ver afectado en futuras licitaciones, además de las sanciones y bloqueos que ejercen las aseguradoras a los contratistas sancionados, impidiendo así el derecho al trabajo de sus representados y el ejercicio de su labores profesionales.

4. TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR.

Mediante auto del 13 de agosto de la presente anualidad³, se corrió traslado a la entidad demandada de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional, conforme a las prescripciones del inciso 2º del artículo 233 de CPACA; dentro de la oportunidad legal correspondiente el Municipio de Yaguará descorrió el respectivo traslado⁴.

5. DE LA OPOSICIÓN A LA MEDIDA CAUTELAR⁵

Durante el traslado de la medida cautelar solicitada, el demandado Municipio de Yaguará a través de apoderado judicial descorrió la misma, oponiéndose a su prosperidad y solicitando la no concesión de ésta, expresando que *"lejos de acreditarse todos y cada uno de los supuestos antes señalados para la procedencia de la cautela especial que se pide, es evidente que lo perseguido con el pedido cautelar no solo se aleja de la esencia de estas medidas sino que adicionalmente y de cara al medio de control al cual sirve de apéndice, resulta abiertamente inconsistente"*.

Sostiene que mientras las pretensiones de la demanda se orientan a pedir judicialmente la declaratoria de incumplimiento del contrato por parte del municipio, la consecuente liquidación del contrato y el reclamo de perjuicios, lo que evidencia un marcado propósito declarativo y resarcitorio; la medida cautelar solicitada no guarda coherencia alguna con el objeto de la controversia contractual, a su juicio se oriente a suspender un trámite administrativo que en nada es identificado en los hechos de la demanda y discrepa radicalmente de las pretensiones de la misma.

Pone de presente que "luego de varias sesiones de aquel procedimiento al que se convocó al contratista mediante oficio ADMON 100-312 del 26 de febrero de 2021, con sesiones de audiencia del 11, 17 y 25 de marzo, 7, 22 y 28 de abril; 12 de mayo; 29 de julio; y el 9 de agosto de 2021, en la que se emitió la Resolución 352 de 2021 *"Por la cual se decide el proceso administrativo de incumplimiento del contrato de obra pública No. 005 de 2015"*, es sólo cuando la misma ya se ha agotado en buena parte de sus etapas que se cuestiona su contenido según libelo radicado el pasado 6 de julio de 2021, con fines disuasores para fines de su detención, pero como anexo de una demanda de pretensiones bien diversas."

³ Archivo 001AutoCorreTrasladoMedida.pdf Carpeta Medida Cautelar.

⁴ Ver constancia del 25 de agosto de 2021 Archivo 005ConstanciaSecretarial.pdf Carpeta Medida Cautelar.

⁵ Archivo 004ContestacionMedidaCautelar Carpeta Medida Cautelar.

Para finalizar, refiere que si lo que desea el hoy accionante es frenar los efectos de una decisión administrativa como en efecto ya fue adoptada mediante Resolución 352 de 2021, cuenta con los mecanismos judiciales adecuados frente a ese tipo de actos administrativos.

6. CONSIDERACIONES

6.1. De los requisitos y procedimiento de las medidas cautelares.

El artículo 238 de la Constitución Política establece que la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede suspender, por los motivos y con los requisitos que la ley establezca, los efectos de los actos administrativos susceptibles de impugnación judicial.

El Capítulo XI de la Ley 1437 de 2011, denominado Medidas Cautelares, artículos 229 a 241, desarrolla el anterior artículo constitucional.

El artículo 231 del CPACA establece que *"Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

El Consejo de Estado Sección Primera, en el proceso radicado 11001-03-24-000-2012-00290-00, Magistrado Ponente Dr. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, hace un estudio de fondo de la figura de la suspensión provisional con el fin llevar a cabo el análisis de su procedencia en los siguientes términos:

"Conforme a lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

El artículo 229 del C.P.A.C.A. señala que las medidas cautelares que pueden ser adoptadas por el juez contencioso administrativo, entre las cuales se encuentra la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, deben ser solicitadas por la parte interesada y estar debidamente sustentadas.

En este sentido se observa que la medida deberá ser decretada siempre que del análisis realizado por el Juez se concluya que existe violación de las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

El Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera manifiesta y apreciada por confrontación directa con el acto demandado, de esa manera, se impedía que el Juez pudiera realizar un estudio profundo del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

Al respecto cabe resaltar que la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

Finalmente, el Despacho considera importante destacar que pese a que la nueva regulación le permite al Juez realizar un análisis de la sustentación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, lo que obliga al Juzgador a ser en extremo cauteloso al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional.⁶

⁶ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 3 de diciembre de 2012 Magistrado Ponente Dr. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO. Exp.: 11001-03-24-000-2012-00290-00.

En cuanto a los criterios de aplicación que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, éste cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma que señala que "*podrá decretar las que considere necesarias*"⁷. No obstante lo anterior, a voces del artículo 229 del CPACA, su decisión estará sujeta a lo *regulado* en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 *ídem*, según el cual para que la medida sea procedente el demandante debe presentar "*documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla*"

Sobre este asunto, en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

"[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el fumus boni iuris y periculum in mora. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la posible existencia de un derecho. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho [...]"

6.1.1. La medida cautelar de suspensión de un trámite administrativo

El artículo 230 de la Ley 1437 consagra la figura de la suspensión de un procedimiento o actuación administrativa, en su numeral 2º, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

(...)

2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará

⁷ Artículo 229 del CPACA

*las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
(...)”*

Al respecto, el H. Consejo de Estado en reciente jurisprudencia⁸ señaló:

"32. Entre las características principales de esta cautela es importante destacar que la misma busca de forma, temporal y accesoria, que procedimientos o trámites administrativos contrarios al ordenamiento jurídico culminen antes de la decisión del juez contencioso administrativo que pone fin al proceso.

33. Dada las repercusiones de este tipo de medida cautelar, el legislador condicionó la adopción a la inexistencia de otro medio que permita superar o conjurar la situación. Y, también le exige al fallador que, en caso de decretar la medida, indique las condiciones que debe observar el ente demandado para reanudar la actuación objeto de cautela.

34. De conformidad con lo establecido en el artículo 231 del CPACA, la suspensión del trámite debe estar sustentada en dos pilares fundamentales, a saber: el periculum in mora y el fumus boni iuris. Así el demandante debe acreditar en esta etapa inicial el peligro que representa la decisión de no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho de su solicitud.

*35. Finalmente, es importante resaltar que la decisión que resuelve la solicitud cautelar, de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, que se trata de "mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto"⁹.*

6.2. Caso en concreto.

⁸ Sección Primera. Auto del 10 de mayo de 2021. Referencia: Medio de control de nulidad. Expediente: 11001-0324-000-2020-00248-00. Consejero Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁹ Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente núm. 2013 00503. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: "Con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los Jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la Jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 del C.P.A.C.A. expresamente dispone que "[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica **prejuzgamiento**". De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de brindar a los Jueces 'la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite' []. Una suerte de presunción iure et de iure, sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. // La Jurisprudencia ya ha ido señalado que este enunciado debe ser visto como un **límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o 'prejuzgamiento' de la causa** []. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia". (Negritas fuera del texto).

En el asunto *sub examine*, el Consorcio Obras Protección Yaguará solicitó adoptar la medida cautelar orientada a suspender el procedimiento administrativo sancionatorio iniciado por el Municipio de Yaguará, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, por el presunto incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, con base en el informe presentado por la interventora, Ingeniera Nidia Paola Cano Molina, el 24 de diciembre de 2019.

En ese orden de ideas, procede el Despacho a realizar el análisis del cumplimiento de los mencionados requisitos:

En primer lugar, teniendo en cuenta que la medida fue solicitada en escrito separado, el requisito formal se encuentra satisfecho.

En lo que concierne a los requisitos sustanciales, de los argumentos presentados por la parte actora, encuentra el Despacho que más que discutir sobre el incumplimiento del contrato, la condena al responsable a indemnizar los perjuicios a que hubiere lugar y la liquidación judicial del contrato de obra No. 005 de 2015 objeto del presente medio de control de carácter Judicial; lo que pretende la parte actora con la medida cautelar, es desvirtuar la presunción de legalidad de lo resuelto en sede administrativa, por el municipio de Yaguará dentro del procedimiento reglado, oral, breve, sumario y especial establecido en el artículo 86 del Estatuto Anticorrupción – Ley 1474 de 2011- para la imposición de sanciones por el presunto incumplimiento del contratista, siendo entonces un procedimiento y un acto ajeno a la pretensión inicial.

Al efectuar la confrontación de lo deprecado como medida provisional, con las pretensiones plasmadas en la demanda, las normas que se aducen vulneradas, la sustentación de dicha vulneración y las pruebas allegadas con el líbello introductorio, considera el Despacho que en el presente caso la medida cautelar deviene en improcedente, como quiera que constituye la sustitución completa de la demanda – concretamente, la *causa petendi*-.

Nótese, que las afirmaciones planteadas por el Consorcio Obras Protección Yaguará se centran en suspender las decisiones adoptadas por la administración municipal de imponer unilateralmente multas, sanciones, declaratorias de incumplimiento, tasación de perjuicios y hacer efectiva la cláusula penal en el marco del contrato, lo que implica un análisis que trasciende el contenido de la demanda, por cuanto la legalidad del proceso administrativo sancionatorio y de los actos administrativos proferidos dentro del mismo cuya suspensión se pretende, en ningún momento se

cuestionó por parte del actor dentro de las pretensiones del medio de control, y resulta innegable la injerencia que tendría la decisión de la medida provisional en la continuidad o no del mismo.

Aunado a lo anterior, no se allegan elementos probatorios suficientes que acrediten la configuración de un perjuicio irremediable; en primer lugar teniendo en cuenta que los planteamientos esbozados por la parte accionante como ya se precisó, entre otras cosas tienden a suspender la obligación de pagar las multas impuestas, lo que implica un análisis que trasciende el contenido de lo que se demanda. Más aun teniendo en cuenta los mecanismos eficaces con los que cuenta el Consorcio Obras Protección Yaguará para ejercer su derecho de defensa y contradicción dentro del mismo proceso administrativo sancionatorio y la vía judicial en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir la legalidad del precitado procedimiento y de los actos administrativos proferidos dentro del mismo.

Conforme a los razonamientos expuestos, es necesario colegir, que la medida de suspensión provisional solicitada, será negada.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva,

RESUELVE:

PRIMERO: **NEGAR** la solicitud de medida cautelar solicitada por el demandante CONSORCIO OBRAS PROTECCION YAGUARA, conforme la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: **CONTINUAR** con el trámite pertinente en el proceso.

TERCERO: **NOTIFICAR** el presente auto a los sujetos procesales, por estado electrónico (numeral 1º del artículo 171 y artículo 201 de la Ley 1437 de 2011; en armonía con el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021) a los correos electrónicos suministrados.

CUARTO: **RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA** al abogado **Helber Mauricio Sandoval Cumbe**, como apoderado del **MUNICIPIO DE YAGURA - HUILA**, conforme las facultades conferidas en el poder allegado con el escrito de

contestación de la medida cautelar¹⁰. (Folio 11 a 20 Archivo 004 Carpeta de medida cautelar).

QUINTO: **COMUNICAR** el presente auto a las partes y sus apoderados, al correo electrónico suministrado, COMUNICAR el presente auto a las partes y sus apoderados, al correo electrónico suministrado contacto@ohal.com.co; hectorrepizo1977@gmail.com; repizoabogados@gmail.com; contactenos@yaguara-huila.gov.co; notificacionjudicialyaguara@gmail.com; gerencia@sandovalsas.com de conformidad a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021.

Notifíquese y cúmplase,

CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ
JUEZ

Firmado Por:

Carmen Emilia Montiel Ortiz
Juez
Oral 005
Juzgado Administrativo
Huila - Neiva

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:

8f55a229b638ec631f897cb2911560ef36e3cf30c83b06dc0c2dc682c20cb5a2

Documento generado en 07/09/2021 07:27:43 PM

¹⁰ Folios 11 a 20 004ContestacionMedidaCautelar Carpeta Medida Cautelar.

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



JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE NEIVA

Neiva, siete (7) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

AUTO INTERLOCUTORIO

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE : FLOTAHUILA S.A.

DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
—UGPP

RADICACIÓN : 41001-33-33-005-2021-00146-00

I.-ASUNTO A TRATAR

Procede el Despacho a resolver sobre la solicitud de medida cautelar¹ instaurada por la cooperativa demandante.

II.- ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. La demanda

FLOTA HUILA S.A. promovió demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL —UGPP** por el cual pretende se declare la nulidad de las resoluciones Nos. 2019-00940 de marzo de 2019 y 2021-00155 del 18 de marzo de 2021, mediante las cuales se sancionó a la sociedad por no suministrar la información de la liquidación y pago de las contribuciones al Sistema de la Protección Social por los periodos 01/01/2011 al 31/12/20213, requerida dentro del plazo establecido para ello, por la suma de CIENTO QUINCE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$115.849.275.oo).

¹ Folios 7-8 Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicita a título de restablecimiento del derecho, dejar sin efectos los actos administrativos demandados, y en caso que existan medidas cautelares proceder a su levantamiento, reconocimiento y pago de todos los dineros dejados de percibir como consecuencia de estas.²

2.2. Trámite Procesal

A través de autos del doce (12) de agosto de dos mil veintiuno (2021)³, el Despacho admitió la demanda, y en virtud del artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, y se dio traslado de la medida cautelar solicitada a la entidad demandada⁴.

III.- LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

En el escrito contentivo de la demanda⁵, la parte actora solicita la medida cautelar, solicitando la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos por presuntamente incurrir en la conducta del artículo 35 de la Ley 336 de 1996 y la transgresión prevista en los literales e) y literal a) del párrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, Esolicitud que en su sentir, guarda sustento en la violación de las disposiciones invocadas en la demanda y en especial a los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, pues la conducta establecida en el artículo 35 de la Ley 336 de 1996 no establece una sanción específica, razón por la cual la Superintendencia de Transporte resolvió sancionar a la cooperativa.

IV.- EL TRASLADO⁶

Durante el traslado de la medida cautelar solicitada, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**, a través de apoderada judicial recorrió la misma, ejerciendo su oposición, alegando que frente al proceso de cobro adelantado por la Unidad, el proceso fue suspendido mediante Auto ACC 39956 del 23 de agosto de 2021, teniendo en cuenta que el aportante demando la actuación ante la jurisdicción contencioso administrativa, y que en artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, no constituyen las actuaciones de la administración títulos ejecutivos exigibles hasta tanto se obtenga un pronunciamiento definitivo por parte de la Jurisdicción, garantizando así el debido proceso de la sociedad actora, aportando prueba del auto expedido⁷.

² Folios 7-8 Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

³ Archivo 005 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁴ Archivo 001 Carpeta Medida Cautelar del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁵ Folios 13-14 Archivo 003 del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁶ Archivo 005 Carpeta Medida Cautelar del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

⁷ Folio 20-22 Archivo 005 Carpeta Medida Cautelar del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

V.- CONSIDERACIONES

❖ Marco normativo y requisitos de la suspensión provisional

La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es una institución que tiene origen en el artículo 238 de la Constitución Política, según el cual, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

La Ley 1437 de 2011, al desarrollar dicha institución, la clasificó como una medida cautelar (Art. 230 – 3), susceptible de ser adoptada en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, sin que la decisión sobre la medida implique prejuzgamiento (Art. 229).

Con relación a los requisitos para su procedencia, el inciso primero del artículo 231 ídem, consagró: ***"Art. 231. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos"***.

El Consejo de Estado, al analizar la medida cautelar bajo estudio, a la luz de la nueva reglamentación consagrada en la Ley 1437 de 2011, señaló que como quiera que en la nueva legislación se prescindió del requisito de la ***"manifiesta infracción"*** normativa, exigido por el Art. 152 del C.C.A., ello obliga ahora al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas por la parte demandante como transgredidas, ya sea en la demanda o en el escrito separado en el que solicite la medida y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud, por lo que califica dicha reforma de sustancial, en la medida que se habilita al juez para realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la

apreciación de las pruebas aportadas al efecto⁸; todo ello, claro está, sin que se exija un análisis de tal profundidad, propio de la sentencia, pues en modo alguno la decisión que al respecto se adopte, constituye prejuzgamiento.

En pronunciamiento más reciente, la Alta Corporación, señaló:

*"El artículo 229 CPACA permite que la petición de la medida cautelar se eleve en cualquier momento del proceso, incluida la segunda instancia, de allí cobra pleno significado la referencia que la nueva ley hace –inciso primero del artículo 231 ídem– al establecer que la suspensión provisional de un acto administrativo puede proceder por la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o por la de aquellas que se invoquen en el escrito que se presente separado de dicha demanda, mientras que en el anterior régimen legal, la suspensión provisional de los actos administrativos sólo podía examinarse a la luz de las disposiciones cuya violación se invocaba únicamente dentro de la petición de la medida cautelar, **cuestión que naturalmente amplía el campo de análisis que adelante el juez competente al momento de decidir, así como amplía el haz de fundamentos normativos o cargos formulados en contra del acto administrativo demandado que podrán servir de apoyo a la decisión de suspensión provisional, dando efectivamente prelación al fondo sobre la forma o sobre aspectos eminentemente subjetivos, tal como lo dispone el artículo 228 de la Carta Política**, pero sin que esa mayor amplitud reduzca, limite o afecte los derechos de defensa y de contradicción de la parte destinataria de la medida cautelar solicitada, puesto que igual siempre estará en posibilidad –y con la carga– de conocer y examinar tanto las normas cuya violación se invoca como las argumentaciones que se formulen acerca del sentido de las alegadas violaciones, ora que obren en el escrito separado contentivo de la solicitud de suspensión provisional, ora que se encuentren consignadas en la demanda.*

Quizá el cambio más significativo que introdujo el nuevo Estatuto respecto de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos dice relación con la eliminación del requisito consistente en que para la prosperidad de la medida se exigía que la vulneración de la norma superior fuese directa y palmaria. (...) la nueva normativa suprimió aquel presupuesto esencial, en cuya virtud la procedencia de la suspensión provisional pendía del hecho consistente en que la vulneración directa de la norma superior apareciera de bulto, por cuanto el transcrito artículo 231 de la Ley 1437 dispone que tal medida cautelar estará llamada a proceder cuando la violación deprecada "... surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud".⁹

⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. C.P. GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12).

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil catorce (2014), Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00090-00(47694), Actor: MARGARITA RICAURTE DE BEJARANO Y OTRO, Demandado: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA.

Así lo ha considerado también la Corte Constitucional, al discurrir en los siguientes términos:

"15. (...) La ley reguló esta institución, y así evolucionó jurisprudencialmente, como una medida llamada a proceder de forma excepcional, en sintonía con sus desarrollos más autorizados para la época en el derecho comparado. La suspensión provisional, por ejemplo, cabía únicamente contra los actos de la administración, pero sólo contra algunos de ellos, y previo el cumplimiento de requisitos estrictos, dentro de los cuales estaba el relativo a demostrar la "manifiesta infracción" del orden jurídico. Según la jurisprudencia del Consejo de Estado esto último implicaba que la contradicción en la cual tenía que fundarse la suspensión, debía aparecer de manera "clara y ostensible", lo cual exigía que la demostración del quebrantamiento estuviera "desprovista de todo tipo de artificio"; es decir, que la infracción tenía que aflorar al campo jurídico sin necesidad de "ningún tipo de reflexión". Lo cual, como luego se demostró, sólo tenía ocurrencia en una reducida minoría de casos.

(...)

17.3. Requisitos para decretar las medidas cautelares. (...) En esto hay, como se ve, un cambio fundamental pues ya no se exige -como en el Código anterior- una "manifiesta infracción", y por el contrario se ordena hacer un análisis. Si además de la nulidad se pide el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, para que prospere la medida debe probarse "al menos sumariamente la existencia de los mismos" (art 231).¹⁰

Así las cosas, el Art. 231 del C.P.A.C.A., impone al juez administrativo efectuar un análisis entre el acto administrativo demandado y las normas que se invocan como violadas, junto con los argumentos y pruebas que le sirven de soporte, con miras a establecer si se presenta o no la vulneración normativa pregonada por la parte actora; sin que ello, en todo caso, signifique prejuzgamiento, pues posteriormente, en la sentencia, cuando se cuente con mayores elementos de juicio, la decisión que en este momento se adopte, puede ser revertida de encontrarse que tal vulneración, en realidad no se presentó.

❖ **El fondo del asunto**

Con respecto a la suspensión provisional, hay que anotar que es una medida cautelar de carácter material, que suspende el atributo de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, con la finalidad de proteger el ordenamiento jurídico conculcado con la aplicación o concreción de los actos administrativos cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-284/14, Referencia: expediente D-9917, demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

De esta manera, el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 establece como requisitos para que proceda la suspensión provisional de los actos administrativos los siguientes:

"Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos".

De la normativa expuesta se deducen los parámetros de índole formal y sustancial que se deben tener en cuenta para la procedencia de dicha medida cautelar, los cuales son: **i)** que sea solicitada por el demandante, **ii)** que la violación deba surgir del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y **iii)** que si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

Ahora, el Consejo de Estado¹¹ ha precisado que *"la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del periculum in mora y del fumus boni iuris, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar la medida y **la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio**".* (Negrita del Juzgado).

En ese orden de ideas, procede el Despacho a realizar el análisis del cumplimiento de los mencionados requisitos:

En primer lugar y teniendo en cuenta que la medida fue solicitada en el escrito de la demanda, el requisito formal no se encuentra satisfecho.

En segundo lugar, frente a los requisitos sustanciales, al efectuar la confrontación de los actos administrativos demandados con las normas que se aduce vulneradas,

¹¹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección, C. Auto de 13 de mayo de 2015, exp. 11001-03-26-000-2015- 00022-00(53057), MP. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Auto de 27 de febrero de 2013, exp. 45316 (entre otras decisiones similares).

la sustentación de dicha vulneración y las pruebas allegadas con la demanda, considera el Despacho que en el presente caso la medida cautelar deviene improcedente, por las razones que a continuación se exponen:

La sociedad interesada debe sustentar en debida forma, la solicitud de medida cautelar, ello implica, que debe proporcionar al juez las razones y pruebas suficientes para concluir que *"es más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla"* y adicionalmente, cumplir una de las siguientes dos condiciones: **i) "al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable"** o que **ii) "existen serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serán nugatorios"**.

En ese sentido se observa que, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos resulta necesario que, del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Aunque la infracción manifiesta ya no es un requisito para acceder a la solicitud de suspensión provisional de un acto administrativo, como lo era bajo el imperio del Código Contencioso Administrativo anterior, en todo caso, es condición *sine qua non* que la violación de las disposiciones invocadas emerja desde esa etapa temprana del juicio, partiendo del análisis del acto demandado y su confrontación de las normas superiores invocadas como violadas y/o el estudio de las pruebas allegadas. En otras palabras, aunque la nueva normatividad eliminó el calificativo de "evidente" o "manifiesta", aun así, ha de estar presente desde el inicio del proceso la vulneración de las normas superiores y ésta debe ser clara.

Bajo ese contexto, se itera que el estudio a efectuarse por el funcionario judicial para la concesión de una medida cautelar, debe ser estricto y riguroso, para resolver favorablemente una petición de este tipo debe existir un alto grado de certeza sobre la vulneración del ordenamiento jurídico, en tanto, la **"duda razonable"** cuando hay motivos que impidan tener una fuerte convicción sobre la legalidad del acto, se constituye en un argumento válido y suficiente para negarla.

En efecto, el Despacho encuentra que el principal argumento para reclamar la suspensión provisional de los actos demandados tiene que ver, con que la ejecución del mismo implica un detrimento patrimonial para la actora, produciendo efectos adversos, para garantizar el pago de lo que haya lugar en cuanto fuere desfavorable lo resuelto.

En ese orden de ideas, dentro del escrito de demanda en el acápite de medida cautelar, no se observa fundamento suficiente a la petición de medida cautelar, ni se aportan elementos de prueba que demuestren que de no otorgarse la misma, se cause un perjuicio irremediable, dicho de otro manera, tal como está formulada la medida cautelar, no puede concluirse a primera vista en esta etapa procesal, con los límites que la misma impone, y con las meras afirmaciones del actor, que se presente un perjuicio irremediable.

De lo anterior se avizora que no se ha acreditado el requisito exigido por el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en, tanto no fue probado que ante la negativa del decreto de la medida cautelar se cause un perjuicio irremediable frente al derecho que se pretende o que exista fundamento alguno del cual se pueda sustentar el decreto de la medida, ya que como bien lo señala el artículo referido, deberán ser probados al menos de forma sumaria.

Al respecto, la Corte Constitucional¹² ha precisado que no toda circunstancia contraria al goce efectivo de derechos o prerrogativas del individuo configura un perjuicio irremediable, sino que sólo algunas situaciones calificadas adquieren esa entidad; de esta manera, en primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder, esto exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño.

En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica.

En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso.

Así las cosas, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.

Por lo tanto, para esta Judicatura no resulta plausible que, en este momento del trámite procesal, se vislumbre una violación o transgresión del ordenamiento jurídico. En virtud de ello y sin que implique un prejuzgamiento, al no contar con un

¹² Corte Constitucional. Sentencias: T-225/93, T-789/00, T-803/02, /7882/02, T-922/02 y T4125/04.

alto grado de certeza sobre la vulneración del orden legal, lo consecuente entonces, es no acceder a la medida cautelar invocada, por cuanto como se expuso, la duda razonable sobre la legalidad de los actos administrativos en cuestión, resulta suficiente y válida para negar la medida cautelar.

En suma, esta Judicatura no cuenta *ab initio*, con los elementos de juicio que evidencien que el acto administrativo atacado en nulidad, transgreda normas superiores, pues el fundamento de la petición de la medida cautelar obedece a la pretensión de la demanda de nulidad, para cuya resolución es necesario esperar que se dicte la sentencia que ponga fin a la controversia, lo anterior dado que el fundamento jurídico de la petición de la medida cautelar no es completamente diáfano para demostrar *prima facie* una violación del ordenamiento jurídico a razón de la expedición del acto administrativo.

Lo anterior tiene asidero en de la valoración probatoria realizada al expediente, de la cual el Juzgado no encontró que se hubiera acreditado el detrimento patrimonial aludido por la actora, a contrario sensu, con el escrito de defensa allegado por la entidad demandada, se pudo establecer que con ocasión a la interposición de la presente demanda contencioso administrativa, y en cumplimiento del artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional, la Unidad, suspendió el proceso administrativo de cobro contenido en la **Resolución RDO-2019-00940 del 29/03/2019 confirmada por la Resolución RDC-2021-00155 del 18/03/2021**, mediante Auto No. ACC 39958 del 23 de agosto de 2021, (el cual fue allegado a la presente causa)¹³, hasta tanto no haya un pronunciamiento definitivo por parte de la jurisdicción, circunstancia adicional por la cual resulta inocua decretar la medida cautelar deprecada.

Por último, se advierte que conforme con lo consagrado en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, *"la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento"*.

De conformidad con lo esbozado, al no cumplirse con los requisitos indicados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 y no sustentarse debidamente según las voces del artículo 229 *ibídem*, se procede a negarse la solicitud de suspensión provisional.

De acuerdo al poder conferido por la Subdirectora general de la UGPP, a la abogada **Carmen Amada Ospino García**¹⁴, el Juzgado de conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código General del Proceso, dispone **RECONOCER** personería

¹³ Folio 20-22 Archivo 005 Carpeta Medida Cautelar del Expediente Electrónico ubicado en el OneDrive del Juzgado.

¹⁴ Folios 6 Archivo 005 Carpeta Medida Cautelar del Escrito de Contestación de la demandada allegado por el FOMAG.

adjetiva a la profesional del derecho para actuar en representación de los intereses de la entidad demandada.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva,

RESUELVE:

PRIMERO: **NEGAR** la solicitud de medida cautelar solicitada por la demandante **FLOTAHUILA S.A.**, conforme la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: **CONTINUAR** con el trámite pertinente en el proceso.

TERCERO: **RECONOCER PERSONERÍA ADJETIVA** a la abogada **Carmen Amada Ospino García**, como apoderada de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**, conforme las facultades conferidas en el poder allegado con el escrito de contestación de la medida cautelar (Folio 6 Archivo 005 Carpeta Medida Cautelar).

CUARTO: **NOTIFICAR** el presente auto a los sujetos procesales, por estado electrónico (numeral 1º del artículo 171 y artículo 201 de la Ley 1437 de 2011; en armonía con el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021) a los correos electrónicos suministrados.

QUINTO: **COMUNICAR** el presente auto a las partes y sus apoderados, al correo electrónico suministrado, difergava@hotmail.com tochorojas@hotmail.com notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co ccaicedob@ugpp.gov.co cospino@ugpp.gov.co de conformidad a lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021.

Notifíquese y cúmplase,

CARMEN EMILIA MONTIEL ORTIZ
JUEZ

Firmado Por:

Carmen Emilia Montiel Ortiz

Juez

Oral 005

Juzgado Administrativo

Huila - Neiva

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:

f1d48d0d4f9da43825d5c414df8278d560672b688edf1a467ac308f48090597e

Documento generado en 07/09/2021 03:20:34 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>