

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE MANIZALES

Manizales, veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

**A.S.:** 1040/2022  
**RADICACIÓN:** 17-001-33-39-006-2020-00015-00  
**NATURALEZA:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO  
DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** CLAUDIA MARCELA RESTREPO  
TORO  
**DEMANDADO:** NACIÓN – MINISTERIO DE  
EDUCACIÓN – FONDO  
NACIONAL DE PRESTACIONES  
SOCIALES DEL MAGISTERIO Y  
MUNICIPIO DE PENSILVANIA –  
CALDAS

Respecto a las excepciones promovidas por el Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Municipio de Pensilvania, de “cobro de lo no debido”, “prescripción”, “falta de legitimación en la causa por pasiva”, “improcedencia del cobro de la sanción moratoria por no consignar las cesantías” y “prescripción”, teniendo en cuenta que las mismas se promueven desde el criterio material, se resolverán en la sentencia que ponga fin a esta instancia.

Sin embargo, respecto de las excepciones promovidas Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que tienen el carácter de previa, se resolverá a continuación:

- *Ineptitud sustancial de la demanda al atacar el oficio PS0791 del 11 de abril de 2019, el cual es un acto administrativo de trámite y no definitivo, que no puede ser sujeto de control judicial en lo contencioso administrativo. Afirma que el acto administrativo demandado, identificado como oficio PS0791 del 11 de abril*

del 2019, no cumple con los requisitos previstos en los artículos 43, 74 y 87 de la ley 1437 del 2011, por cuanto, este no tiene carácter definitivo ni decide de forma directa o indirecta el fondo del asunto, por lo que es un simple acto de trámite que no puede ser sujeto de control judicial.

Según el artículo 43 del CPACA, los actos administrativos definitivos, son aquellos que deciden de manera directa o indirecta el fondo de un asunto o hacen imposible la continuación de la actuación administrativa.

Al respecto ha precisado el H. Consejo de Estado en Sentencia N° 2015-90104 de 2020, lo siguiente:

*Los actos administrativos, según lo que en ellos se disponga, se pueden catalogar en a) actos de trámite o preparatorios, b) actos definitivos o principales y c) actos de ejecución.*

*12. Son **actos de trámite o preparatorios**, los actos preliminares que toma la Administración para adoptar una decisión final o definitiva sobre el fondo de un determinado asunto. Son **actos definitivos o principales**, los actos administrativos que en términos del artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hacen imposible continuar con una determinada actuación y son **actos de ejecución**, aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa.*

*13. Acorde con lo anterior, es claro que <<los actos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son los actos definitivos, entendidos como toda manifestación de voluntad general o eventualmente, concreta o específica, unilateral<sup>6</sup> de quienes ejercen funciones administrativas, que crean, reconocen, transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones o situaciones jurídicas subjetivas>>.*

*14. En suma, únicamente las decisiones de la administración que concluyen un procedimiento administrativo o aquellos que afecten derechos o intereses, o impongan cargas, sanciones y obligaciones que afectan o alteran situaciones jurídicas determinadas, de ahí que los que impulsan la actuación, no procuran por solucionar de fondo las solicitudes de los administrados o se limiten a dar cumplimiento a una orden judicial o administrativa, no son cuestionables vía judicial.*

Ahora bien, es necesario indicar que el acto administrativo objeto de discusión, es un acto administrativo expedido por la secretaria de educación del Departamento de Caldas,

dirigido a la dirección de prestaciones económicas de la fiduciaria la Previsora S.A., mediante el que se anuncia el envío de una solicitud radicada por la demandante por encontrar que la entidad destinataria ostenta la competencia para resolver sobre la solicitud.

Encuentra entonces el Despacho, que el oficio PS – 0791 del 11 de abril de 2019, no reúne las calidades para ser denominado acto administrativo definitivo, por cuanto, este no resuelve de plano la solicitud de la demandante, sino que remite la misma, para que otra entidad le de la resolución de fondo correspondiente.

Por lo anterior, es claro que en razón a que el acto administrativo demandado no es un acto definitivo, no puede ser objeto de control jurisdiccional, por lo que el Despacho encuentra probada la excepción de ineptitud sustancial de la demanda respecto del oficio PS – 0791 del 11 de abril de 2019, sin embargo, no se da por terminado el proceso por cuanto, las pretensiones de la demanda van encaminadas también a la declaratoria de nulidad del acto administrativo N° SHM – 059 de 2019 por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de cesantías anualizadas a la demandante.

- *Ineptitud sustancial de la demanda por falta de legitimación por pasiva del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.* Indica que la demandante fue nombrada mediante Decreto 052 de 1993, proferido por el alcalde del municipio de Pensilvania – Caldas, con fundamento en un convenio interadministrativo suscrito entre el municipio y la Fiduciaria del Estado S.A., sin embargo, se evidencia que la señora Restrepo Toro, fue afiliada al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio desde el 14 de noviembre de 1997.

Al respecto, se tiene que por medio de la Ley 91 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio<sup>1</sup>, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serían manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital. La mencionada ley en su artículo 4 dispuso que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio atendería las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encontraran vinculados a la fecha de la promulgación de la referida Ley, y de los que se vinculen con posterioridad a ella, indicando en su artículo 5 numeral 1 que el objetivo de dicho Fondo es el de “Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado”.

---

<sup>1</sup> Artículo 3. Créase el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional.

El Fondo será dotado de mecanismos regionales que garanticen la prestación descentralizada de los servicios en cada entidad territorial sin afectar el principio de unidad.

Entre tanto, el artículo 180 de la Ley 115 de 1994, por la cual se creó el estatuto general de educación, señaló que las *“prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales de Magisterio serán reconocidas por intermedio del Representante del Ministerio de Educación Nacional ante la entidad territorial a la que se encuentre vinculado el docente”*; disposición que sería reiterada por la Ley 962 de 2005 en el artículo 56<sup>2</sup>, que en lo relativo al trámite de las solicitudes de reconocimiento y pago de prestaciones económicas de los docentes, dispuso:

*“ARTÍCULO 56. RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES EN MATERIA DEL FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.”*

Con sustento en la anterior relación normativa, se colige de manera diáfana que el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del personal docente nacional o nacionalizado está a cargo de la Nación – Ministerio de Educación Nacional - FNPSM, de acuerdo con el procedimiento que para tal efecto ha sido dispuesto por el legislador, en armonía con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Carta Política, sin que pueda desvirtuarse con fundamento en la racionalización de los trámites, el hecho que sea el mentado Fondo el encargado de reconocer y pagar los derechos prestacionales del personal del magisterio. Lo anterior, con respaldo en lo expuesto por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en sentencia del 17 de noviembre de 2016 (Rad. Interno 1520-2014, C.P. Dr. William Hernández Gómez), así como en virtud de lo argüido recientemente por el Consejo de Estado en sentencia del 28 de septiembre de 2017<sup>3</sup>, y pluralidad de providencias emitidas por el Tribunal Administrativo de Caldas<sup>4</sup>.

Con fundamento en lo expuesto el Despacho declarará no probada la excepción de *Ineptitud sustancial de la demanda por falta de legitimación por pasiva del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*, por cuanto la obligación de pagar los diferentes emolumentos a los docentes, está en cabeza del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en razón a las facultades otorgadas por la ley a esta entidad.

---

<sup>2</sup> Reglamentada por el decreto 2531 de 2005.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección 2ª, Subsección B, sentencia del 28 de septiembre de 2017, Radicación número: 17001-23-33-000-2013-00433-02(3127-15), C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>4</sup> i) Sentencia de 30 de noviembre de 2015 (Exp. 17-001-33-33-001-2014-00077-02. M.P. Augusto Morales Valencia). ii) sentencia del 26 de octubre de 2015, 17-001-33-33-004-2013-00683-03; (iii) auto del 17 de noviembre de 2015, Exp. 17-001-33-33-001-2013-00729-02; y (iv) sentencia del 23 de noviembre de 2015, Exp. 17-001-33-33-001-2013-00591-02; M.P. Dr. Augusto Morales Valencia.

En observancia a las declaraciones hechas en párrafos antecedentes y con fundamento en el artículo 180 de la Ley 1437 del 2011 se fija, para la realización de la AUDIENCIA INICIAL, el:

- **DÍA: 08 DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022).**
- **HORA: 10:00 A.M.**

La mencionada audiencia se realizará de manera virtual, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 1, 2 3 y 7 de la Ley 1322 del 13 de junio de 2022.

Se reconoce personería al abogado:

- Se reconoce personería a los abogados LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS identificado con C.C. 80.211.391 y T.P. 250.292 del C.S. de la J y ALEJANDRO ALVAREZ BERRIO identificado con C.C. 80.211.391 y T.P. 250.292, como apoderado principal y sustituto, respectivamente, del Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
- Se reconoce personería al abogado JORGE URIEL CARDONA BETANCUR, identificado con cédula de ciudadanía N° 75.079.512 y T.P. 134.488 del C.S. de la J., como apoderado del Municipio de Pensilvania- Caldas.

**NOTIFÍQUESE,**

**BIBIANA MARÍA LONDOÑO VALENCIA  
JUEZ**

**JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE MANIZALES**

La anterior providencia se notificó por **ESTADO N° 164,**  
el día 22/09/2022



**SIMÓN MATEO ARIAS RUIZ  
SECRETARIO**