



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Expediente : 11001-33-42-049-**2020-00243-00**
Demandante : Jeimmy Julieth Pardo Báez
Demandado : Nación - Ministerio De Educación Nacional - Fondo De
Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La
Previsora S.A.
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema : Sanción por mora en el pago tardío de las cesantías
Actuación : Corre traslado para alegar de conclusión

I. ASUNTO

El Despacho procede a pronunciarse en relación con el trámite del presente proceso conforme a la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, toda vez que mediante auto del 8 de febrero de 2022 se resolvieron las excepciones propuestas por la entidad demandada, y vencido el termino para interponer recursos frente a esta decisión las partes guardaron silencio. Por lo que una vez agotada esa etapa procesal, es del caso pronunciarse sobre si el proceso cumple con las condiciones para dictar sentencia anticipada.

II. CONSIDERACIONES

2.1. De la sentencia anticipada

El artículo 42 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, estableció cuatro circunstancias en las que el juzgado deberá dictar sentencia anticipada, a saber:

«**Artículo 42.** Adiciónese a la Ley 1437 de 2011 el artículo 182A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:

- a)** Cuando se trate de asuntos de puro derecho;
- b)** Cuando no haya que practicar pruebas;

c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;

d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles. El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará litigio u objeto de controversia.

Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito. No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.

2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.

Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.

Parágrafo. En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará. Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.»

En ese orden de ideas, en cada caso particular deberá analizarse el estado del proceso y determinar si se configura alguna de las condiciones señaladas en el transcrito artículo 42 de la mentada ley para proceder a dictar sentencia anticipada.

2.1.1. Caso Concreto

Revisado el proceso de la referencia, se observa que la demanda fue admitida el 10 de agosto de 2021 mediante la cual se notificó esta providencia a la Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La Previsora S.A, y esta entidad contestó la demanda en la cual propuso excepciones previas que fueron resueltas mediante auto del 8 de febrero de 2022, de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021.

Así las cosas, no se advierte la existencia de excepciones previas pendientes por resolver. Sin embargo, sí se observa que la parte demandada solicitó que se decretaran como pruebas: (I) oficiar a la entidad territorial para que allegué al expediente copia del trámite administrativo dado al derecho de petición radicado en las oficinas de dicha entidad, dado que es esta la única competente para informar el trámite impartido; (II) certificado de pago de las cesantías emitido por Fiduprevisora S.A, allegado en donde de evidencia de la fecha real cuando se pusieron a disposición los recursos; y (III) oficiar a la entidad territorial para que aporte al expediente certificación del salario percibido al momento en que inició la mora.

Empero, analizados los documentos aportados con la demanda, se concluye que con ellos es posible proferir fallo de fondo, por lo que se negará el decreto de las pruebas solicitadas por innecesarias, habida cuenta que con la información que reposa en el plenario es suficiente para emitir una decisión de fondo, máxime cuando los documentos aportados no fueron tachados de falsos.

Por tanto, sería del caso fijar fecha para celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. No obstante, la actuación guarda correspondencia con lo preceptuado en el literal d) del numeral primero del artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, por lo que corresponderá a este despacho **dictar sentencia anticipada**, para lo cual deberán adoptarse las medidas pertinentes a fin de adecuar el trámite a la citada ley.

2.2. Medidas dirigidas a dictar sentencia anticipada.

En desarrollo de lo anterior, en esta providencia (i) se incorporarán las pruebas allegadas, admitiendo las documentales presentadas con la demanda; (ii) se negará el decreto de las pruebas solicitadas por la parte demandada; (iii) se fijará el litigio consistente en determinar a) sí hay lugar, o no, a declarar la existencia y consecuente nulidad del acto ficto presunto producto del silencio administrativo negativo con ocasión de la petición presentada el 23 de agosto de 2019 ante la entidad demandada; b) en caso afirmativo, establecer si ¿la señora Jeimmy Julieth Pardo Báez tiene el derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria contemplada en la Ley 1071 de 2006, por el presunto pago tardío de las cesantías definitivas?; (iv) se adoptarán medidas para otorgar a los sujetos procesales la oportunidad de tener acceso a los documentos necesarios para presentar sus alegatos de conclusión, y se les correrá el traslado para alegar por escrito, por el

término de diez (10) días, dentro del cual el señor agente del Ministerio Público podrá rendir su concepto; y (v) surtido el traslado para alegar se proferirá sentencia anticipada por escrito.

En lo que corresponde a la fijación del litigio, se resalta que las partes pueden realizar las observaciones pertinentes sobre la anterior fijación del litigio u objeto de controversia, el cual es eminentemente provisional, por cuanto, después de leer las alegaciones y al momento de proferirse el fallo, podrá estudiarse de nuevo la posibilidad de adición, aclaración o precisión de los problemas jurídicos. Esta fijación del litigio se hace como mero indicativo para las alegaciones que han de presentar las partes.

Las anteriores medidas se imparten en cumplimiento de lo previsto en la Ley 2080 del 25 de enero de 2021. Para el efecto, las autoridades judiciales procurarán la efectiva comunicación virtual con los usuarios de la administración de justicia y adoptarán las medidas pertinentes para que puedan conocer las decisiones y ejercer sus derechos, así mismo, las actuaciones que se surtan dentro del proceso se harán a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. El artículo 46 de la citada disposición contempla:

«**Artículo 46.** Modifíquese el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 186. Actuaciones a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita deberán realizarse a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.

Las partes y sus apoderados deberán realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Suministrarán al despacho judicial y a todos los sujetos procesales e intervinientes, el canal digital para que a través de este se surtan todas las actuaciones y notificaciones del proceso o trámite. Así mismo, darán cumplimiento al deber establecido en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.
[...]

Con el objeto de garantizar el debido proceso y la publicidad de las actuaciones dentro del proceso de la referencia, con la notificación de esta providencia se les enviará a través de correo electrónico el expediente digital a las partes, a la dirección electrónica que indicaron en la demanda y en contestación a la misma, o en su defecto a la que tengan registrado en SIRNA¹, para que puedan validar los documentos necesarios para formular sus alegaciones.

¹ El Sistema de Información del Registro Nacional de Abogados – SIRNA

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

Primero: Incorporar al expediente las pruebas documentales allegadas con la demanda.

Segundo: Negar el decreto de las pruebas solicitadas por la entidad demandada, conforme a lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

Tercero: Fijar el litigio conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto: Vencido el término para interponer recursos contra la negativa de decretar las pruebas solicitadas, por Secretaría **correr traslado** a las partes para alegar de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, término dentro del cual también podrá la agente del Ministerio Público presentar concepto, si a bien lo tiene.

Quinto: Notificar la presente providencia mediante estado electrónico, en atención a lo dispuesto en el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

Sexto: Instar a las partes a cumplir con los deberes establecidos en el inciso 2.º del artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, referente al envío simultáneo a los demás sujetos procesales de los memoriales presentados a esta autoridad judicial, a través de correo electrónico, so pena de apertura de trámite sancionatorio y dar aplicación a las multas previstas en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.

Séptimo: Allegar a las partes con la comunicación de esta providencia, el expediente digital a la dirección electrónica que indicaron en la demanda y en contestación a la misma, o en su defecto a la que tengan registrado en SIRNA, para que puedan validar los documentos necesarios para formular sus alegaciones.

Octavo: Efectuar las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA MILENA CHINOME LESMES
JUEZ



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Expediente : 11001-33-42-049-**2020-00-248-00**
Demandante : Diego Lizandro Acevedo Castro
Demandado : Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo
Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y
Fiduciaria La Previsora S.A.
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema : Sanción por mora en el pago tardío de cesantías
Actuación : Auto resuelve excepciones previas

ASUNTO

El Despacho procede a pronunciarse en relación con el trámite del presente proceso conforme a la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

CONSIDERACIONES

El Gobierno Nacional, como consecuencia de la pandemia generada por la enfermedad COVID-19, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional.

Por ello se dictó el Decreto Legislativo 806 de 2020, con el fin de implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Posteriormente, a través de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, el Congreso de la República de Colombia reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- donde establece las normas que entran a regular el procedimiento administrativo en sede administrativa como en lo contencioso.

El artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, dispuso:

«Artículo 38. Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Parágrafo 2°. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.»

Conforme a lo anterior, el despacho procederá a resolver las excepciones en los términos del transcrito artículo 38 *ibidem*, en concordancia con los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso - CGP.

1. Excepciones propuestas por la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – Fiduciaria La Previsora S.A.

La entidad propuso como excepciones: (i) no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios; (ii) falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Fiduprevisora S.A; (iii) ineptitud sustantiva de la demanda; (iv) falta de agotamiento de la reclamación administrativa; (v) legalidad de los actos administrativos atacados de nulidad; (vi) improcedencia de la indexación de las condenas; (vii) caducidad; (viii) prescripción; (ix) compensación – deducción de pagos; y (x) la genérica.

La entidad demandada atendiendo lo señalado en el artículo 3.° del Decreto 806 de 2020 y el parágrafo 2.° del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, corrió traslado de las excepciones, sin pronunciamiento de la parte actora.

En ese sentido, procede el Despacho a resolver las excepciones previas propuesta por la demandada, así:

1.1. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios

La Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – Fiduciaria La Previsora S.A. indicó que es necesaria la

comparecencia de la entidad territorial en el expediente de la referencia, esto es, la Secretaría de Educación, toda vez que a su juicio es ella la encargada de emitir el acto administrativo y quien tiene la responsabilidad en la mora por el pago tardío de las cesantías de la parte accionante.

El artículo 61 del Código General del Proceso¹, aplicable en virtud del artículo 306² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³, contempla la figura del litisconsorcio necesario e integración del contradictorio, así:

«Artículo 61. Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la intervención en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.

Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.

Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.

Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio.» (Subrayado fuera de texto)

Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B” en sentencia de 13 de agosto de 2018⁴, señaló lo siguiente:

«[...]

La característica esencial del litisconsorcio necesario es que la sentencia tiene que ser única y de igual contenido para la pluralidad de sujetos que integran la relación jurídico-procesal, unidad que impide adoptar decisiones que no incidan en todos los integrantes, en tanto que en el litisconsorcio facultativo como la pluralidad de partes corresponde también a una pluralidad de relaciones sustanciales controvertidas, es posible que

¹ En adelante CGP.

² **ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

³ En adelante CPACA.

⁴ Expediente: 05001-23-31-000-2014-00001-01 (1345-2015), Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter.

las causas reunidas se separen en cierto momento y cada uno vuelva a ser objeto de un proceso separado. De acuerdo con lo anterior, el elemento diferenciador de este litisconsorcio con el facultativo es la unicidad de la relación sustancial materia del litigio; mientras que en el litisconsorcio facultativo los sujetos tienen relaciones jurídicas independientes, en el necesario existe una unidad inescindible respecto del derecho sustancial en debate. [...] el litisconsorcio necesario tiene su fundamento en la naturaleza de la relación sustancial objeto del litigio, definida expresamente por la ley o determinada mediante la interpretación de los hechos y derechos materia del proceso. En el primer evento basta estarse a lo dispuesto por la ley, pero cuando se trata de establecerlo con fundamento en la relación objeto del litigio, se impone un análisis cuidadoso para establecer la naturaleza del asunto y la imposibilidad de proferir un pronunciamiento de fondo, sin la comparecencia de un número plural de sujetos.

Son dos los criterios que sirven para establecer si es necesaria la concurrencia de determinadas personas para integrar alguno de los extremos subjetivos de la demanda. En primer lugar, que la decisión del litigio haya de ser uniforme respecto de las relaciones o actos jurídicos sobre los cuales se trate el caso, bien sea por su naturaleza o por disposición legal y, en segundo lugar, que no pueda resolverse el fondo de la controversia a falta de alguno de los sujetos que intervinieron en tales relaciones o actos.

En ese orden de ideas, resulta indispensable consultar (i) el tipo de relaciones o actos sobre los cuales versa el proceso y los sujetos que intervinieron en unas u otros; (ii) si sobre ellos, por su naturaleza o disposición legal, debe adoptarse una decisión uniforme; y (iii) si es imposible decidir la controversia de fondo por la ausencia de aquellas personas en el proceso.

[...]»

Esa misma Corporación en sentencia de 3 de mayo de 2004, Sección Tercera, consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque, radicado 50422-23-31-000-1994-0467-01(15321), expuso lo siguiente:

«[...]

El litisconsorcio necesario se presenta cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material, única e indivisible, que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente (art. 51 C de P. C.), lo cual impone su comparecencia obligatoria al proceso, por ser un requisito imprescindible para adelantarlos válidamente. El elemento diferenciador de este litisconsorcio con el facultativo es la unicidad de la relación sustancial materia del litigio; mientras que en el litisconsorcio facultativo los sujetos tienen relaciones jurídicas independientes, en el necesario existe una unidad inescindible respecto del derecho sustancial en debate. El litisconsorcio necesario tiene su fundamento en la naturaleza de la relación sustancial objeto del litigio, definida expresamente por la ley o determinada mediante la interpretación de los hechos y derechos materia del proceso. En el primer evento basta estarse a lo dispuesto por la ley, pero cuando se trata de establecerlo con fundamento en la relación objeto

del litigio, se impone un análisis cuidadoso para establecer la naturaleza del asunto y la imposibilidad de proferir un pronunciamiento de fondo, sin la comparecencia de un número plural de sujetos.»

Por lo anterior, el litisconsorcio necesario se origina en aquellos eventos en los cuales la presencia de un tercero es indispensable en el proceso debido a que su no vinculación afectaría sus derechos al debido proceso, defensa y contradicción, pues el derecho sustancial le concierne de manera directa, independiente del extremo procesal en que se encuentre. En este caso se trata, de la vinculación de un tercero al proceso para que asuma, la condición de parte en la relación jurídica.

Entonces, el fundamento y la necesidad de decretar la integración del litisconsorcio necesario, versa sobre la prevalencia del derecho material sobre el procesal, a efectos de que la decisión judicial respectiva incluya a todas las personas que hacen parte de la relación jurídica sustancial, de modo que la validez de la sentencia no se vea afectada por la ausencia de alguien cuya comparecencia al proceso resultaba imperiosa a la luz del ordenamiento jurídico.

Pues bien, en lo que respecta a la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes, ha de precisarse que la Ley 91 de 1989 creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial y contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica está representada por el Ministerio de Educación Nacional, que tiene a su cargo el pago de las prestaciones sociales de los docentes.

Así las cosas, el Despacho encuentra pertinente traer a colación lo señalado en el artículo 4.º y numeral primero del artículo 5.º de la Ley 91 de 1989, en cuanto a que es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el encargado de reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados vinculados a esa entidad:

«Artículo 4. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, siempre con observancia del artículo 2, y de los que se vinculen con posterioridad a ella. Serán automáticamente afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, quienes quedan eximidos de requisito económico de afiliación. Los requisitos formales que se exijan a éstos, para mejor administración del Fondo, no podrán imponer renuncias a riesgos ya asumidos por las entidades antecesoras, las cuales reconocerán su respectivo valor en los convenios interadministrativos. El personal que se vincule en adelante deberá cumplir todos los requisitos de afiliación de naturaleza formal o normativa y económica.

Artículo 5. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:

1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.
[...]

Posteriormente dentro del marco de la regulación de racionalización de trámites y procedimientos dentro la administración pública, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, dispuso que las prestaciones sociales a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serían reconocidas por él, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de la Fiduciaria encargada de su administración, cuya sola elaboración corresponde al secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada, a la que se encuentre vinculado el docente. Específicamente la norma en comento dispone:

«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.»

Como se observa, las encargadas de expedir los actos administrativos de reconocimiento de prestaciones de los docentes son las Secretarías de Educación en nombre y representación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin que ello comprometa los recursos del ente territorial para el pago de prestaciones; lo anterior fue regulado por el Decreto 2831 de 2005, en su artículo 3.º:

«Artículo 3. Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 o de la Ley 91 de 1989 y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, la atención de las solicitudes relacionadas con las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, será efectuada a través de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, o la dependencia que haga sus veces. PARÁGRAFO 1. Igual trámite se surtirá para resolver los recursos que sean interpuestos contra las decisiones adoptadas de conformidad con el procedimiento aquí establecido y aquellas que modifiquen decisiones que con anterioridad se hayan adoptado respecto del reconocimiento de prestaciones a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. PARÁGRAFO 2. Sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, disciplinaria, fiscal y penal a que pueda haber lugar, las resoluciones que se expidan por parte de la autoridad territorial, que reconozcan prestaciones sociales que deba pagar el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin la previa aprobación de la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos de tal Fondo, carecerán de efectos legales y no prestarán mérito ejecutivo.»

Sobre el particular, el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia⁵ ha sostenido

⁵ Ver entre otras, sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente: 66001-23-33-000-2013-00190-01 (1520-2014); Consejero ponente: William Hernández Gómez; sentencia del 02 de diciembre de 2019, expediente: 19001-23-33-000-2013-00066-02 (4130-2015), Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández.

que 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 y, además, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

No obstante, es importante hacer referencia a lo establecido en la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se estableció que el ente territorial sería el encargado del pago de la sanción por mora en el pago tardío de las cesantías, cuando la culpa por el pago extemporáneo sea imputable a la Secretaría de Educación, razón por la que le asistiría interés en las resultas de este asunto. Al respecto, el artículo 57 *ibidem* señala:

«Artículo 57. Eficiencia en la administración de los recursos del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las pensiones 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 de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del secretario de Educación de la entidad territorial. Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros. Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Parágrafo. La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías.» (Subrayado fuera de texto)

De esta manera, en cada caso particular habrá de verificarse si resulta aplicable lo dispuesto en el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, según el cual la entidad territorial es responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías cuando le sea atribuible al incumplimiento de sus obligaciones.

Pues bien, revisados los documentos obrantes en el *dossier* se advierte que el

demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas el 3 de abril de 2017, es decir, antes de la entrada en vigor de la Ley 1955 de 2019, esto es, 25 de mayo de 2019. En consecuencia, es la Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la entidad legitimada, para comparecer dentro de este proceso. En esa medida, no procede la vinculación de la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá.

Ello no enerva la responsabilidad que le pueda atribuir al funcionario responsable de demorar el trámite de reconocimiento y pago de las cesantías, quien de conformidad con lo establecido en La Ley 1071 de 2006, que subrogó los artículos 1.º y 2.º de la Ley 244 de 1995, en el parágrafo del artículo 5.º dispuso que **«Parágrafo.** En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de estas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este.»

Quiere decir lo anterior que la obligación de pago de la sanción moratoria está a cargo por disposición de la ley de la entidad obligada del pago de las cesantías. Sin embargo, solo a partir de la expedición del decreto en comento, se estableció la obligación del ente territorial de pagar la sanción moratoria cuando la mora en el pago es imputable a él, en cuyo caso sí sería menester su vinculación al proceso, no obstante, como en el presente caso la sanción se generó antes de la precitada norma y que la obligación reclamada se consolidó bajo la obligación de pago único y exclusivo del fondo de prestaciones sociales del magisterio, no se dispondrá la vinculación del ente territorial.

Así las cosas, se declarará no probada la excepción de no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.

1.2. Ineptitud sustantiva de la demanda por no demostrar la ocurrencia del acto ficto alegado y por falta de agotamiento de la reclamación administrativa

La entidad señaló que toda demanda debe contener la prueba del acto ficto que se pretende alegar, en atención a lo dispuesto en el artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, y dado que en el caso bajo estudio se está solicitando la configuración del acto administrativo ficto o presunto por la supuesta falta de respuesta de la solicitud de 5 de agosto de 2019, la parte actora debió presentar prueba que evidenciara que la administración no dio respuesta en el término correspondiente de tres meses.

Asimismo, indicó que se debió pedir mediante derecho de petición dirigido a la administración, un informe para que esta se manifieste si efectivamente dio respuesta a la solicitud presentada, por lo que al no existir certeza sobre si se configuró el acto ficto que se alega, no se cumple con los requisitos del artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

Por otro lado, manifestó que existe falta de agotamiento de la reclamación administrativa ya que la solicitud se presentó únicamente ante la Secretaría de Educación y no en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, máxime cuando son distintas entidades.

Pues bien, este Despacho advierte que la excepción previa denominada “ineptitud de la demanda”, se encuentra contemplada en el numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso – CGP, aplicable a esta Jurisdicción por remisión expresa del inciso segundo del párrafo 2 del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA. Al respecto, se resalta que aquella excepción está encaminada fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso. Esta se configura por dos razones:

a. Por falta de los requisitos formales.

En este caso prospera la excepción cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, en cuanto indican qué debe contener el texto de esta, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella (salvo los previstos en los ordinales 3. y 4. del artículo 166 *ibidem*. que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6. del artículo 100 del CGP).

b. Por indebida acumulación de pretensiones.

Esta modalidad surge por la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en los artículos 138 y 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA.

En resumen, de conformidad con los parámetros normativos de la Ley 1564 de 2012 (CGP) y la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la excepción de «ineptitud sustantiva de la demanda» se configura solamente por las dos causales en mención; en consecuencia, aquellas falencias procesales diferentes de las antes enunciadas encontraran solución en otros mecanismos jurídicos (sean estos: otros medios exceptivos o saneamientos en otras etapas procesales).

Ahora bien, en el caso concreto procede a verificarse si en efecto existe una inepta demanda debido a que se discute uno de los requisitos que se establece en el artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, en cuanto indica que cuando el acto acusado se trate de un silencio administrativo deben anexarse a la demanda las pruebas que lo demuestren.

Así las cosas, se trae a colación lo dispuesto en el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, que

en el numeral 2 establece:

«Artículo 161. Requisitos previos para demandar

2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.» (Negrilla del Despacho)

En esos términos, de la norma transcrita se colige que para poder acceder a la administración de justicia con el fin de que se declare la nulidad de un acto administrativo ficto o presunto configurado como consecuencia del silencio administrativo de la entidad, **es necesario agotar la reclamación administrativa.**

Sobre el particular, se precisa que el silencio administrativo es la ficción creada por el legislador mediante la cual por causa del silencio administrativo adoptado por la entidad ante una petición configura el llamado silencio negativo o silencio positivo. en relación con el silencio administrativo negativo, el artículo 83 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA señala:

«ARTÍCULO 83. SILENCIO NEGATIVO. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.

En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.»

Por su parte, el artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA contempla que la demanda debe estar acompañada del acto acusado y si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren.

Ahora, para efectos de **demostrar que con la petición presentada ante la administración se configuró el silencio administrativo negativo**, es necesario acreditar que la solicitud fue radicada ante dicha entidad.

De esta forma, una vez revisada la demanda y las pruebas que obran dentro del plenario se observa que la parte atora pretende la nulidad del acto administrativo ficto o presunto mediante el cual fue resuelta desfavorablemente la petición de

reconocimiento y pago de la sanción por mora configurada el 5 de noviembre de 2019, frente a la petición radicada el 5 de agosto de 2019.

En cuanto a la prueba documental aportada con la cual se acredita la radicación de la petición de reconocimiento y pago de la sanción mora, se aprecia que la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá asignó el radicado 20190241 del 5 de agosto a la solicitud radicada por el abogado Julián Andrés Giraldo Montoya en calidad de apoderado del señor Diego Lizandro Acevedo Castro, quien funge como actor del presente proceso, documento que no fue desconocido o tachado de falso por la entidad.

De acuerdo con lo anterior, los documentos aportados como prueba de radicación de la petición, dan certeza de que efectivamente se radicó en la entidad la petición solicitando el reconocimiento y pago de la sanción mora, estableciéndose así claramente que la demandante elevó la petición ante la entidad accionada y que el documento radicado es el que contiene la respectiva solicitud de reconocimiento y pago de sanción mora.

Por otro lado, respecto a la **falta de agotamiento de la reclamación administrativa** en el sentido de que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio discute el haberse radicado la solicitud de reconocimiento de la sanción mora por el pago tardío de las cesantías únicamente ante la Secretaría de Educación Distrital, ha de resaltarse que tal como se expuso en párrafos precedentes, las encargadas de expedir los actos administrativos de reconocimiento de prestaciones de los docentes son las Secretarías de Educación en nombre y representación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de manera que no es de recibo el argumento expuesto por la entidad para invocar indebido agotamiento de la reclamación administrativa. En esos términos, para esta instancia judicial se agotó en debida forma la reclamación administrativa.

Por todo lo anterior, se concluye que no se configura la excepción previa de inepta demanda por los argumentos expuestos por la entidad accionada. En consecuencia, se declarará no probada la excepción referida.

Respecto de la **excepción genérica o innominada** el Despacho no avizora la configuración de ningún medio exceptivo que tenga el carácter de previo que deba resolverse en esta etapa procesal y en cuanto a los demás medios exceptivos que fueron formulados por la accionada al no tratarse de excepciones previas, se resolverán al momento de dictar sentencia.

- Reconocimiento de personería

Una vez revisados los presupuestos señalados en el artículo 74 del Código General del Proceso y lo previsto en el Decreto 806 de 2020, el Despacho encuentra pertinente reconocer personería para actuar al abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos, identificado con cédula de ciudadanía 80.211.391 y portador de la tarjeta profesional 250.292 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de abogado principal de la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La Previsora S.A.

Así mismo, se reconocerá personería a la abogada Diana María Hernández Barreto, identificada con cédula de ciudadanía 1.022.383.288 y portadora de la tarjeta profesional 290.488 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada sustituta de la demandada.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

Primero: Tener por contestada la demanda por la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La Previsora S.A.

Segundo: Declarar no probadas las excepciones previas de no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios e ineptitud sustantiva de la demanda, invocadas por la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – Fiduciaria La Previsora S.A., de conformidad con lo expuesto en la presente providencia.

Tercero: Reconocer personería para actuar al abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos, identificado con cédula de ciudadanía 80.211.391 y portador de la tarjeta profesional 250.292 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de abogado principal de la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La Previsora S.A.

Cuarto: Reconocer personería adjetiva a la abogada Diana María Hernández Barreto, identificada con cédula de ciudadanía 1.022.383.288 y portadora de la tarjeta profesional 290.488 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada sustituta de la demandada.

Quinto: Ejecutoriada la presente decisión, ingresar el proceso al Despacho para continuar con el trámite procesal correspondiente.

Sexto: Efectuar las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA MILENA CHINOME LESMES
JUEZ



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Expediente : 11001-33-42-049-**2020-00282-00**
Demandante : Víctor Cárdenas Vargas
Demandado : Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo De
Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La
Previsora S.A.
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema : Sanción por mora en el pago tardío de las cesantías
Actuación : Corre traslado para alegar de conclusión

I. ASUNTO

El Despacho procede a pronunciarse en relación con el trámite del presente proceso conforme a la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, toda vez que mediante auto del 8 de febrero de 2022 se resolvieron las excepciones propuestas por la entidad demandada, y vencido el termino para interponer recursos frente a esta decisión las partes guardaron silencio. Por lo que una vez agotada esa etapa procesal, es del caso pronunciarse sobre si el proceso cumple con las condiciones para dictar sentencia anticipada.

II. CONSIDERACIONES

2.1. De la sentencia anticipada

El artículo 42 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, estableció cuatro circunstancias en las que el juzgado deberá dictar sentencia anticipada, a saber:

«**Artículo 42.** Adiciónese a la Ley 1437 de 2011 el artículo 182A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial:

a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;

b) Cuando no haya que practicar pruebas;

c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento;

d) Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles. El juez o magistrado ponente, mediante auto, se pronunciará sobre las pruebas cuando a ello haya lugar, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 173 del Código General del Proceso y fijará litigio u objeto de controversia.

Cumplido lo anterior, se correrá traslado para alegar en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de este código y la sentencia se expedirá por escrito. No obstante estar cumplidos los presupuestos para proferir sentencia anticipada con base en este numeral, si el juez o magistrado ponente considera necesario realizar la audiencia inicial podrá hacerlo, para lo cual se aplicará lo dispuesto en los artículos 179 y 180 de este código.

2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia, se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión.

Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva.

4. En caso de allanamiento o transacción de conformidad con el artículo 176 de este código.

Parágrafo. En la providencia que corra traslado para alegar, se indicará la razón por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 3 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones se pronunciará. Surtido el traslado mencionado se proferirá sentencia oral o escrita, según se considere. No obstante, escuchados los alegatos, se podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará el trámite del proceso.»

En ese orden de ideas, en cada caso particular deberá analizarse el estado del proceso y determinar si se configura alguna de las condiciones señaladas en el transcrito artículo 42 de la mentada ley para proceder a dictar sentencia anticipada.

2.1.1. Caso Concreto

Revisado el proceso de la referencia, se observa que la demanda fue admitida el 10 de agosto de 2021 mediante la cual se notificó esta providencia a la Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La Previsora S.A., entidad que contestó la demanda en la cual propuso excepciones previas que fueron resueltas mediante auto del 8 de febrero de 2022, de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021.

Así las cosas, no se advierte la existencia de excepciones previas pendientes por resolver. Sin embargo, sí se observa que la parte demandada solicitó que se decretaran las siguientes pruebas: (I) oficiar a la entidad territorial para que aporte al expediente copia del trámite administrativo impartido al derecho de petición radicado en las oficinas de dicha entidad, dado que es esta la única competente para informar el trámite impartido; (II) certificado de pago de las cesantías emitido por Fiduprevisora S.A, allegado en donde de evidencia de la fecha real cuando se pusieron a disposición los recursos; y (III) oficiar a la entidad territorial para que aporte al expediente certificación del salario percibido al momento en que inició la mora.

Empero, analizados los documentos aportados con la demanda, se concluye que con ellos es posible proferir fallo de fondo, por lo que se negará el decreto de las pruebas solicitadas por innecesarias, habida cuenta que con la información que reposa en el plenario es suficiente para emitir una decisión de fondo, máxime cuando los documentos aportados no fueron tachados de falsos.

Por tanto, sería del caso fijar fecha para celebrar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. No obstante, la actuación guarda correspondencia con lo preceptuado en el literal d) del numeral primero del artículo 182A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, por lo que corresponderá a este despacho **dictar sentencia anticipada**, para lo cual deberán adoptarse las medidas pertinentes a fin de adecuar el trámite a la citada ley.

2.2. Medidas dirigidas a dictar sentencia anticipada.

En desarrollo de lo anterior, en esta providencia (i) se incorporarán las pruebas allegadas, admitiendo las documentales presentadas con la demanda; (ii) se negará el decreto de las pruebas solicitadas por la parte demandada; (iii) se fijará el litigio consistente en determinar a) sí hay lugar, o no, a declarar la existencia y consecuente nulidad del acto ficto presunto producto del silencio administrativo negativo con ocasión de la petición presentada el 11 de septiembre de 2019 ante la entidad demandada; b) en caso afirmativo, establecer si ¿el señor Víctor Cárdenas Vargas tiene el derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria contemplada en la Ley 1071 de 2006, por el presunto pago tardío de las cesantías definitivas?; (iv) se adoptarán medidas para otorgar a los sujetos procesales la oportunidad de tener acceso a los documentos necesarios para presentar sus alegatos de conclusión, y se les correrá el traslado para alegar por escrito, por el

término de diez (10) días, dentro del cual el señor agente del Ministerio Público podrá rendir su concepto; y (v) surtido el traslado para alegar se proferirá sentencia anticipada por escrito.

En lo que corresponde a la fijación del litigio, se resalta que las partes pueden realizar las observaciones pertinentes sobre la anterior fijación del litigio u objeto de controversia, el cual es eminentemente provisional, por cuanto, después de leer las alegaciones y al momento de proferirse el fallo, podrá estudiarse de nuevo la posibilidad de adición, aclaración o precisión de los problemas jurídicos. Esta fijación del litigio se hace como mero indicativo para las alegaciones que han de presentar las partes.

Las anteriores medidas se imparten en cumplimiento de lo previsto en la Ley 2080 del 25 de enero de 2021. Para el efecto, las autoridades judiciales procurarán la efectiva comunicación virtual con los usuarios de la administración de justicia y adoptarán las medidas pertinentes para que puedan conocer las decisiones y ejercer sus derechos, así mismo, las actuaciones que se surtan dentro del proceso se harán a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. El artículo 46 de la citada disposición contempla:

«**Artículo 46.** Modifíquese el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 186. Actuaciones a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita deberán realizarse a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.

Las partes y sus apoderados deberán realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Suministrarán al despacho judicial y a todos los sujetos procesales e intervinientes, el canal digital para que a través de este se surtan todas las actuaciones y notificaciones del proceso o trámite. Así mismo, darán cumplimiento al deber establecido en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.
[...]]»

Con el objeto de garantizar el debido proceso y la publicidad de las actuaciones dentro del proceso de la referencia, con la notificación de esta providencia se les enviará a través de correo electrónico el expediente digital a las partes, a la dirección electrónica que indicaron en la demanda y en contestación a la misma, o en su defecto a la que tengan registrado en SIRNA¹, para que puedan validar los documentos necesarios para formular sus alegaciones.

¹ El Sistema de Información del Registro Nacional de Abogados – SIRNA

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

Primero: Incorporar al expediente las pruebas documentales allegadas con la demanda.

Segundo: Negar el decreto de las pruebas solicitadas por la entidad demandada, conforme a lo expresado en la parte motiva de esta providencia.

Tercero: Fijar el litigio conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto: Vencido el término para interponer recursos contra la negativa de decretar las pruebas solicitadas, por Secretaría **correr traslado** a las partes para alegar de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, término dentro del cual también podrá la agente del Ministerio Público presentar concepto, si a bien lo tiene.

Quinto: Notificar la presente providencia mediante estado electrónico, en atención a lo dispuesto en el artículo 201 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

Sexto: Instar a las partes a cumplir con los deberes establecidos en el inciso 2.º del artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, referente al envío simultáneo a los demás sujetos procesales de los memoriales presentados a esta autoridad judicial, a través de correo electrónico, so pena de apertura de trámite sancionatorio y dar aplicación a las multas previstas en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.

Séptimo: Allegar a las partes con la comunicación de esta providencia, el expediente digital a la dirección electrónica que indicaron en la demanda y en contestación a la misma, o en su defecto a la que tengan registrado en SIRNA, para que puedan validar los documentos necesarios para formular sus alegaciones.

Octavo: Efectuar las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA MILENA CHINOME LESMES
JUEZ



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Expediente : 11001-33-42-049-**2021-00-027-00**
Demandante : Luz Marina Jara Castiblanco
Demandado : Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo
Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y
Fiduciaria La Previsora S.A.
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema : Sanción por mora en el pago tardío de cesantías
Actuación : Auto resuelve excepciones previas

ASUNTO

El Despacho procede a pronunciarse en relación con el trámite del presente proceso conforme a la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

CONSIDERACIONES

El Gobierno Nacional, como consecuencia de la pandemia generada por la enfermedad COVID-19, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional.

Por ello se dictó el Decreto Legislativo 806 de 2020, con el fin de implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Posteriormente, a través de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, el Congreso de la República de Colombia reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- donde establece las normas que entran a regular el procedimiento administrativo en sede administrativa como en lo contencioso.

El artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, dispuso:

«**Artículo 38.** Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Parágrafo 2°. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.»

Conforme a lo anterior, el despacho procederá a resolver las excepciones en los términos del transcrito artículo 38 *ibidem*, en concordancia con los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso - CGP.

1. Excepciones propuestas por la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – Fiduciaria La Previsora S.A.

La entidad propuso como excepciones: (i) litis consorte necesario y/o llamamiento en garantía; (ii) ineptitud sustantiva de la demanda; (iii) falta de legitimación en la causa por pasiva; (iv) falta de jurisdicción o competencia; (v) legalidad de los actos administrativos atacados de nulidad; (vi) improcedencia de la indexación de las condenas; (vii) caducidad; (viii) prescripción; (ix) compensación – deducción de pagos; y (x) la genérica.

La entidad demandada atendiendo lo señalado en el artículo 3.° del Decreto 806 de 2020 y el parágrafo 2.° del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, corrió traslado de las excepciones, sin pronunciamiento de la parte actora.

En ese sentido, procede el Despacho a resolver las excepciones previas propuesta por la demandada, así:

1.1. Litis consorte necesario y/o llamamiento en garantía

La Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – Fiduciaria La Previsora S.A. indicó que es necesaria la comparecencia de la entidad territorial en el expediente de la referencia, esto es a la Secretaría de Educación de Cundinamarca, toda vez que a su juicio es ella la encargada de emitir el acto administrativo y quien tiene la responsabilidad en la mora por el pago tardío de las cesantías de la accionante.

El artículo 61 del Código General del Proceso¹, aplicable en virtud del artículo 306² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³, contempla la figura del litisconsorcio necesario e integración del contradictorio, así:

«Artículo 61. Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la intervención en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.

Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.

Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos. Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio.» (Subrayado fuera de texto)

Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B” en sentencia de 13 de agosto de 2018⁴, señaló lo siguiente:

«[...]

La característica esencial del litisconsorcio necesario es que la sentencia tiene que ser única y de igual contenido para la pluralidad de sujetos que integran la relación jurídico-procesal, unidad que impide adoptar decisiones que no incidan en todos los integrantes, en tanto que en el

¹ En adelante CGP.

² **ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

³ En adelante CPACA.

⁴ Expediente: 05001-23-31-000-2014-00001-01 (1345-2015), Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter.

litisconsorcio facultativo como la pluralidad de partes corresponde también a una pluralidad de relaciones sustanciales controvertidas, es posible que las causas reunidas se separen en cierto momento y cada uno vuelva a ser objeto de un proceso separado. De acuerdo con lo anterior, el elemento diferenciador de este litisconsorcio con el facultativo es la unicidad de la relación sustancial materia del litigio; mientras que en el litisconsorcio facultativo los sujetos tienen relaciones jurídicas independientes, en el necesario existe una unidad inescindible respecto del derecho sustancial en debate. [...] el litisconsorcio necesario tiene su fundamento en la naturaleza de la relación sustancial objeto del litigio, definida expresamente por la ley o determinada mediante la interpretación de los hechos y derechos materia del proceso. En el primer evento basta estarse a lo dispuesto por la ley, pero cuando se trata de establecerlo con fundamento en la relación objeto del litigio, se impone un análisis cuidadoso para establecer la naturaleza del asunto y la imposibilidad de proferir un pronunciamiento de fondo, sin la comparecencia de un número plural de sujetos.

Son dos los criterios que sirven para establecer si es necesaria la concurrencia de determinadas personas para integrar alguno de los extremos subjetivos de la demanda. En primer lugar, que la decisión del litigio haya de ser uniforme respecto de las relaciones o actos jurídicos sobre los cuales se trate el caso, bien sea por su naturaleza o por disposición legal y, en segundo lugar, que no pueda resolverse el fondo de la controversia a falta de alguno de los sujetos que intervinieron en tales relaciones o actos.

En ese orden de ideas, resulta indispensable consultar (i) el tipo de relaciones o actos sobre los cuales versa el proceso y los sujetos que intervinieron en unas u otros; (ii) si sobre ellos, por su naturaleza o disposición legal, debe adoptarse una decisión uniforme; y (iii) si es imposible decidir la controversia de fondo por la ausencia de aquellas personas en el proceso.

[...]»

Esa misma Corporación en sentencia de 3 de mayo de 2004, Sección Tercera, consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque, radicado 50422-23-31-000-1994-0467-01(15321), expuso lo siguiente:

«[...]

El litisconsorcio necesario se presenta cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material, única e indivisible, que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente (art. 51 C de P. C.), lo cual impone su comparecencia obligatoria al proceso, por ser un requisito imprescindible para adelantarlos válidamente. El elemento diferenciador de este litisconsorcio con el facultativo es la unicidad de la relación sustancial materia del litigio; mientras que en el litisconsorcio facultativo los sujetos tienen relaciones jurídicas independientes, en el necesario existe una unidad inescindible respecto del derecho sustancial en debate. El litisconsorcio necesario tiene su fundamento en la naturaleza de la relación sustancial objeto del litigio, definida expresamente por la ley o

determinada mediante la interpretación de los hechos y derechos materia del proceso. En el primer evento basta estarse a lo dispuesto por la ley, pero cuando se trata de establecerlo con fundamento en la relación objeto del litigio, se impone un análisis cuidadoso para establecer la naturaleza del asunto y la imposibilidad de proferir un pronunciamiento de fondo, sin la comparecencia de un número plural de sujetos.»

Por lo anterior, el litisconsorcio necesario se origina en aquellos eventos en los cuales la presencia de un tercero es indispensable en el proceso debido a que su no vinculación afectaría sus derechos al debido proceso, defensa y contradicción, pues el derecho sustancial le concierne de manera directa, independiente del extremo procesal en que se encuentre. En este caso se trata, de la vinculación de un tercero al proceso para que asuma, la condición de parte en la relación jurídica.

Entonces, el fundamento y la necesidad de decretar la integración del litisconsorcio necesario, versa sobre la prevalencia del derecho material sobre el procesal, a efectos de que la decisión judicial respectiva incluya a todas las personas que hacen parte de la relación jurídica sustancial, de modo que la validez de la sentencia no se vea afectada por la ausencia de alguien cuya comparecencia al proceso resultaba imperiosa a la luz del ordenamiento jurídico.

Pues bien, en lo que respecta a la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes, ha de precisarse que la Ley 91 de 1989 creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial y contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica está representada por el Ministerio de Educación Nacional, que tiene a su cargo el pago de las prestaciones sociales de los docentes.

Así las cosas, el Despacho encuentra pertinente traer a colación lo señalado en el artículo 4.º y numeral primero del artículo 5.º de la Ley 91 de 1989, en cuanto a que es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el encargado de reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados vinculados a esa entidad:

«Artículo 4. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, siempre con observancia del artículo 2, y de los que se vinculen con posterioridad a ella. Serán automáticamente afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, quienes quedan eximidos de requisito económico de afiliación. Los requisitos formales que se exijan a éstos, para mejor administración del Fondo, no podrán imponer renuncias a riesgos ya asumidos por las entidades antecesoras, las cuales reconocerán su respectivo valor en los convenios interadministrativos. El personal que se vincule en adelante deberá cumplir todos los requisitos de afiliación de naturaleza formal o normativa y económica.

Artículo 5. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio,

tendrá los siguientes objetivos:

1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.
[...]

Posteriormente dentro del marco de la regulación de racionalización de trámites y procedimientos dentro la administración pública, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, dispuso que las prestaciones sociales a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serían reconocidas por él, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de la Fiduciaria encargada de su administración, cuya sola elaboración corresponde al secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada, a la que se encuentre vinculado el docente. Específicamente la norma en comento dispone:

«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.»

Como se observa, las encargadas de expedir los actos administrativos de reconocimiento de prestaciones de los docentes son las Secretarías de Educación en nombre y representación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin que ello comprometa los recursos del ente territorial para el pago de prestaciones; lo anterior fue regulado por el Decreto 2831 de 2005, en su artículo 3.º:

«Artículo 3. Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 o de la Ley 91 de 1989 y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, la atención de las solicitudes relacionadas con las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, será efectuada a través de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, o la dependencia que haga sus veces. PARÁGRAFO 1. Igual trámite se surtirá para resolver los recursos que sean interpuestos contra las decisiones adoptadas de conformidad con el procedimiento aquí establecido y aquellas que modifiquen decisiones que con anterioridad se hayan adoptado respecto del reconocimiento de prestaciones a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. PARÁGRAFO 2. Sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, disciplinaria, fiscal y penal a que pueda haber lugar, las resoluciones que se expidan por parte de la autoridad territorial, que reconozcan prestaciones sociales que deba pagar el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin la previa aprobación de la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos de tal Fondo, carecerán de efectos legales y no prestarán mérito ejecutivo.»

Sobre el particular, el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia⁵ ha sostenido que 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 y, además, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

No obstante, es importante hacer referencia a lo establecido en la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se estableció que el ente territorial sería el encargado del pago de la sanción por mora en el pago tardío de las cesantías, cuando la culpa por el pago extemporáneo sea imputable a la Secretaría de Educación, razón por la que le asistiría interés en las resultas de este asunto. Al respecto, el artículo 57 *ibidem* señala:

«Artículo 57. Eficiencia en la administración de los recursos del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las pensiones 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 de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del secretario de Educación de la entidad territorial. Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros. Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Parágrafo. La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías.» (Subrayado fuera de texto)

⁵ Ver entre otras, sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente: 66001-23-33-000-2013-00190-01 (1520-2014); Consejero ponente: William Hernández Gómez; sentencia del 02 de diciembre de 2019, expediente: 19001-23-33-000-2013-00066-02 (4130-2015), Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández.

De esta manera, en cada caso particular habrá de verificarse si resulta aplicable lo dispuesto en el párrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, según el cual la entidad territorial es responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías cuando le sea atribuible al incumplimiento de sus obligaciones.

Pues bien, revisados los documentos obrantes en el *dossier* se advierte que la demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías parciales el 28 de septiembre de 2017, es decir, antes de la entrada en vigor de la Ley 1955 de 2019, esto es, 25 de mayo de 2019. En consecuencia, es la Nación - Ministerio de Educación Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la entidad legitimada, para comparecer dentro de este proceso. En esa medida, no procede la vinculación de la Secretaría de Educación de Cundinamarca.

Ello no enerva la responsabilidad que le pueda atribuir al funcionario responsable de demorar el trámite de reconocimiento y pago de las cesantías, quien de conformidad con lo establecido en La Ley 1071 de 2006, que subrogó los artículos 1.º y 2.º de la Ley 244 de 1995, en el párrafo del artículo 5.º dispuso que «**Parágrafo.** En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de estas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este.»

Quiere decir lo anterior que la obligación de pago de la sanción moratoria está a cargo por disposición de la ley de la entidad obligada del pago de las cesantías. Sin embargo, solo a partir de la expedición del decreto en comentario, se estableció la obligación del ente territorial de pagar la sanción moratoria cuando la mora en el pago es imputable a él, en cuyo caso sí sería menester su vinculación al proceso, no obstante, como en el presente caso la sanción se generó antes de la precitada norma y que la obligación reclamada se consolidó bajo la obligación de pago único y exclusivo del fondo de prestaciones sociales del magisterio, no se dispondrá la vinculación del ente territorial.

Así las cosas, se declarará no probada la excepción litis consorte necesario y/o llamamiento en garantía.

1.2. Ineptitud sustantiva de la demanda por no demostrar la ocurrencia del acto ficto alegado

La entidad señaló que toda demanda debe contener la prueba del acto ficto que se pretende alegar, en atención a lo dispuesto en el artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, y dado que en el caso bajo estudio se está solicitando la configuración del acto administrativo ficto o presunto por la supuesta falta de respuesta de la solicitud de 27 de septiembre de 2018, la parte actora debió presentar prueba que evidenciara que la administración no dio respuesta en el término correspondiente de tres meses.

Asimismo, indicó que se debió pedir mediante derecho de petición dirigido a la administración, un informe para que esta se manifieste si efectivamente dio respuesta a la solicitud presentada, por lo que al no existir certeza sobre si se configuró el acto ficto que se alega, no se cumple con los requisitos del artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

Pues bien, este Despacho advierte que la excepción previa denominada “ineptitud de la demanda”, se encuentra contemplada en el numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso – CGP, aplicable a esta Jurisdicción por remisión expresa del inciso segundo del párrafo 2 del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA. Al respecto, se resalta que aquella excepción está encaminada fundamentalmente a que se adecúe la misma a los requisitos de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso. Esta se configura por dos razones:

a. Por falta de los requisitos formales.

En este caso prospera la excepción cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, en cuanto indican qué debe contener el texto de esta, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella (salvo los previstos en los ordinales 3. y 4. del artículo 166 *ibidem*. que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6. del artículo 100 del CGP).

b. Por indebida acumulación de pretensiones.

Esta modalidad surge por la inobservancia de los presupuestos normativos contenidos en los artículos 138 y 165 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA.

En resumen, de conformidad con los parámetros normativos de la Ley 1564 de 2012 (CGP) y la Ley 1437 de 2011 (CPACA), la excepción de «ineptitud sustantiva de la demanda» se configura solamente por las dos causales en mención; en consecuencia, aquellas falencias procesales diferentes de las antes enunciadas encontraran solución en otros mecanismos jurídicos (sean estos: otros medios exceptivos o saneamientos en otras etapas procesales).

Ahora bien, en el caso concreto procede a verificarse si en efecto existe una inepta demanda debido a que se discute uno de los requisitos que se establece en el artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, en cuanto indica que cuando el acto acusado se trate de un silencio administrativo deben anexarse a la demanda las pruebas que lo demuestren.

Así las cosas, se trae a colación lo dispuesto en el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, que en

el numeral 2 establece:

«Artículo 161. Requisitos previos para demandar

2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. **El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.**

Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.» (Negrilla del Despacho)

En esos términos, de la norma transcrita se colige que para poder acceder a la administración de justicia con el fin de que se declare la nulidad de un acto administrativo ficto o presunto configurado como consecuencia del silencio administrativo de la entidad, es necesario agotar la reclamación administrativa.

Sobre el particular, se precisa que el silencio administrativo es la ficción creada por el legislador mediante la cual por causa del silencio administrativo adoptado por la entidad ante una petición configura el llamado silencio negativo o silencio positivo. en relación con el silencio administrativo negativo, el artículo 83 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA señala:

«ARTÍCULO 83. SILENCIO NEGATIVO. Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa.

En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.»

Por su parte, el artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA contempla que la demanda debe estar acompañada del acto acusado y si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren.

Ahora, para efectos de demostrar que con la petición presentada ante la administración se configuró el silencio administrativo negativo, es necesario acreditar que la solicitud fue radicada ante dicha entidad.

De esta forma, una vez revisada la demanda y las pruebas que obran dentro del plenario se observa que la parte atora pretende la nulidad del acto administrativo

ficto o presunto mediante el cual fue resuelta desfavorablemente la petición de reconocimiento y pago de la sanción por mora configurada el 27 de diciembre de 2018, frente a la petición radicada el 27 de septiembre de 2018.

En cuanto a la prueba documental aportada con la cual se acredita la radicación de la petición de reconocimiento y pago de la sanción mora, se aprecia que la Secretaría de Educación de Cundinamarca asignó el radicado 2018152584 del 27 de septiembre de 2018 a la solicitud radicada por el abogado Julián Andrés Giraldo Montoya en calidad de apoderado de la señora Luz Marina Jara Castiblanco, quien funge como actora del presente proceso.

De acuerdo con lo anterior, los documentos aportados como prueba de radicación de la petición, dan certeza de que efectivamente se radicó en la entidad la petición solicitando el reconocimiento y pago de la sanción mora, estableciéndose así claramente que la demandante elevó la petición ante la entidad accionada y que el documento radicado es el que contiene la respectiva solicitud de reconocimiento y pago de sanción mora, sin que los mismos hayan sido tachados de falsos por la entidad demandada.

Por todo lo anterior, no se concluye que se configure la excepción previa de inepta demanda por los argumentos expuestos por la entidad accionada. En consecuencia, el Despacho declarará no probada la excepción de inepta demanda.

1.2. Falta de jurisdicción o competencia

La apoderada de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio argumentó que los Juzgados Administrativos de Bogotá no eran competentes para conocer de los actos administrativos proferidos en el departamento de Cundinamarca a la luz del artículo 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Conforme a lo señalado, este Despacho advierte que, los numerales 2 y 3 del artículo 156 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establecen la regla de competencia en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho, así:

«Artículo 156. Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

[...]

2. En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o por el domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar.

3. En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.»

Ahora bien, es importante señalar que la demandante reside en Granada Cundinamarca, por lo que, al momento de presentar la solicitud de

reconocimiento y pago de la sanción moratoria por concepto de cesantías, la radicó en la Secretaría de Educación de Cundinamarca.

Adicionalmente, se destaca mediante la Resolución 474 de 13 de marzo de 2018 la Secretaría de Educación de Cundinamarca reconoció a la parte actora de este proceso las cesantías parciales con destino a compra de vivienda, correspondiente por los servicios prestados como docente departamental en la I.E.D. GUSTAVO URIBE RAMIREZ en el municipio de Granada – Cundinamarca.

Ahora, revisado el Acuerdo PCSJA20-11653 del 28 de octubre de 2020, «por el cual se crean unos circuitos judiciales administrativos en el territorio nacional y se ajusta el mapa judicial de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo», en concordancia con lo dispuesto en el Acuerdo PSAA06-3321 de 9 de febrero de 2006, modificado por el Acuerdo PSAA06-3578 del 29 de agosto del mismo año, «por el cual se crean los Circuitos Judiciales Administrativos en el Territorio Nacional», se resalta lo determinado en cuanto al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, específicamente, lo asignado al Circuito Judicial Administrativo de Bogotá:

«[...]

14. DISTRITO JUDICIAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA:

14.1. Circuito Judicial Administrativo de Bogotá, con cabecera en el Distrito de Bogotá y con comprensión territorial en los siguientes municipios:

- Bogotá
- Cáqueza
- Chipaque
- Choachí
- El Colegio
- Fómeque
- Fosca
- Granada Guayabetal
- Gutiérrez
- La Calera
- Medina
- Paratebueno
- Quetame
- San Antonio del Tequendama
- Sibaté
- Soacha
- Ubaque
- Une

[...]»

De conformidad con las disposiciones transcritas y conforme **al lugar donde se expidió el acto, o por el domicilio de la demandante**, la excepción de falta de jurisdicción o competencia propuesta por la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, no está

llamada a prosperar ya que este Despacho es competente para conocer de este asunto.

Decisión: Declarar no probada la excepción de falta de jurisdicción o competencia propuesta por la entidad demandada.

Respecto de la excepción genérica o innominada el Despacho no avizora la configuración de ningún medio exceptivo que tenga el carácter de previo que deba resolverse en esta etapa procesal, por tanto, en cuanto a las demás excepciones este Despacho se pronunciará al momento de dictar sentencia.

- **Reconocimiento de personería**

Una vez revisados los presupuestos señalados en el artículo 74 del Código General del Proceso y lo previsto en el Decreto 806 de 2020, el Despacho encuentra pertinente reconocer personería para actuar al abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos, identificado con cédula de ciudadanía 80.211.391 y portador de la tarjeta profesional 250.292 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de abogado principal de la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La Previsora S.A.

Así mismo, se reconocerá personería a la abogada Diana María Hernández Barreto, identificada con cédula de ciudadanía 1.022.383.288 y portadora de la tarjeta profesional 290.488 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada sustituta de la demandada.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

Primero: Tener por contestada la demanda por la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La Previsora S.A.

Segundo: Declarar no probadas las excepciones previas de litis consorte necesario y/o llamamiento en garantías, ineptitud sustantiva de la demanda y falta de jurisdicción o competencia, invocadas por la accionada.

Tercero: Reconocer personería para actuar al abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos, identificado con cédula de ciudadanía 80.211.991 y portador de la tarjeta profesional 250.292 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de abogado principal de la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La Previsora S.A.

Cuarto: Reconocer personería adjetiva a la abogada Diana María Hernández Barreto, identificada con cédula de ciudadanía 1.022.383.288 y portadora de la tarjeta profesional 290.488 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada sustituta de la demandada.

Quinto: Ejecutoriada la presente decisión, ingresar el proceso al Despacho para continuar con el trámite procesal correspondiente.

Sexto: Efectuar las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA MILENA CHINOME LESMES
JUEZ

LJBP



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Expediente : 11001-33-42-049-**2021-00-164-00**
Demandante : Yuddy Judith Pardo Becerra
Demandado : Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo
Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y
Fiduciaria La Previsora S.A.
Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema : Sanción por mora en el pago tardío de cesantías
Actuación : Auto resuelve excepciones previas

ASUNTO

El Despacho procede a pronunciarse en relación con el trámite del presente proceso conforme a la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

CONSIDERACIONES

A través de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, el Congreso de la República de Colombia reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- donde establece las normas que entran a regular el procedimiento administrativo en sede administrativa como en lo contencioso.

El artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, dispuso:

«**Artículo 38.** Modifíquese el párrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Parágrafo 2º. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 Y 102 del Código General del Proceso. Cuando serequiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.»

Conforme a lo anterior, el despacho procederá a resolver las excepciones en los términos del transcrito artículo 38 *ibidem*, en concordancia con los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

1. Excepciones propuestas por la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

La entidad propuso como excepciones: (i) cobro de lo no debido; (ii) falta de integración de litisconsorcio necesario por pasivo; (iii) falta de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG, para asumir condenas por sanción mora; (iv) improcedencia de la indexación de la sanción moratoria; (v) no procedencia de la condena y en costas; y (vi) la genérica. La entidad demandada atendiendo lo señalado en el artículo 3.º del Decreto 806 de 2020 y el parágrafo 2.º del artículo 175 del CPACA, corrió traslado de las excepciones, sin pronunciamiento de la parte actora.

En ese sentido, procede el despacho a resolver las excepciones previas propuestas por la demandada, así:

1.1. Falta de integración de litisconsorcio necesario por pasivo

El apoderado de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio indicó que es necesaria la comparecencia de la entidad territorial en el expediente de la referencia, esto es a la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá, toda vez que a su juicio es ella la encargada de emitir el acto administrativo y quien tiene la responsabilidad en la mora por el pago tardío de las cesantías de la accionante.

El artículo 61 del Código General del Proceso¹, aplicable en virtud del artículo 306² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³, contempla la figura del litisconsorcio necesario e integración del contradictorio, así:

¹ En adelante CGP.

² **ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

³ En adelante CPACA.

«Artículo 61. Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.

Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.

Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.

Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio.» (Subrayado fuera de texto)

Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B” en sentencia de 13 de agosto de 2018⁴, señaló lo siguiente:

«[...]

La característica esencial del litisconsorcio necesario es que la sentencia tiene que ser única y de igual contenido para la pluralidad de sujetos que integran la relación jurídico-procesal, unidad que impide adoptar decisiones que no incidan en todos los integrantes, en tanto que en el litisconsorcio facultativo como la pluralidad de partes corresponde también a una pluralidad de relaciones sustanciales controvertidas, es posible que las causas reunidas se separen en cierto momento y cada uno vuelva a ser objeto de un proceso separado. De acuerdo con lo anterior, el elemento diferenciador de este litisconsorcio con el facultativo es la unicidad de la relación sustancial materia del litigio; mientras que en el litisconsorcio facultativo los sujetos tienen relaciones jurídicas independientes, en el necesario existe una unidad inescindible respecto del derecho sustancial en debate. [...] el litisconsorcio necesario tiene su fundamento en la naturaleza de la relación sustancial objeto del litigio, definida expresamente por la ley o determinada mediante la interpretación de los hechos y derechos materia del proceso. En el primer evento basta estarse a lo dispuesto por la ley, pero cuando se trata de establecerlo con fundamento en la relación objeto del litigio, se impone un análisis cuidadoso para establecer la naturaleza del asunto y la imposibilidad de proferir un pronunciamiento de fondo, sin la comparecencia de un número plural de sujetos.

Son dos los criterios que sirven para establecer si es necesaria la concurrencia de determinadas personas para integrar alguno de los extremos subjetivos de la demanda. En primer lugar, que la decisión del litigio haya de ser uniforme respecto de las relaciones o actos jurídicos sobre los cuales se trate el caso, bien sea por su naturaleza o por disposición legal y, en segundo lugar, que no

⁴ Expediente: 05001-23-31-000-2014-00001-01 (1345-2015), Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter.

pueda resolverse el fondo de la controversia a falta de alguno de los sujetos que intervinieron en tales relaciones o actos.

En ese orden de ideas, resulta indispensable consultar (i) el tipo de relaciones o actos sobre los cuales versa el proceso y los sujetos que intervinieron en unas u otros; (ii) si sobre ellos, por su naturaleza o disposición legal, debe adoptarse una decisión uniforme; y (iii) si es imposible decidir la controversia de fondo por la ausencia de aquellas personas en el proceso.
[...]]»

Esa misma Corporación en sentencia de 3 de mayo de 2004, Sección Tercera, consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque, radicado 50422-23-31-000-1994-0467-01(15321), expuso lo siguiente:

«[...]

El litisconsorcio necesario se presenta cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material, única e indivisible, que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente (art. 51 C de P. C.), lo cual impone su comparecencia obligatoria al proceso, por ser un requisito imprescindible para adelantarlos válidamente. El elemento diferenciador de este litisconsorcio con el facultativo es la unicidad de la relación sustancial materia del litigio; mientras que en el litisconsorcio facultativo los sujetos tienen relaciones jurídicas independientes, en el necesario existe una unidad inescindible respecto del derecho sustancial en debate. El litisconsorcio necesario tiene su fundamento en la naturaleza de la relación sustancial objeto del litigio, definida expresamente por la ley o determinada mediante la interpretación de los hechos y derechos materia del proceso. En el primer evento basta estarse a lo dispuesto por la ley, pero cuando se trata de establecerlo con fundamento en la relación objeto del litigio, se impone un análisis cuidadoso para establecer la naturaleza del asunto y la imposibilidad de proferir un pronunciamiento de fondo, sin la comparecencia de un número plural de sujetos.»

Por lo anterior, el litisconsorcio necesario se origina en aquellos eventos en los cuales la presencia de un tercero es indispensable en el proceso debido a que su no vinculación afectaría sus derechos al debido proceso, defensa y contradicción, pues el derecho sustancial le concierne de manera directa, independiente del extremo procesal en que se encuentre. En este caso se trata, de la vinculación de un tercero al proceso para que asuma, la condición de parte en la relación jurídica.

Entonces, el fundamento y la necesidad de decretar la integración del litisconsorcio necesario, versa sobre la prevalencia del derecho material sobre el procesal, a efectos de que la decisión judicial respectiva incluya a todas las personas que hacen parte de la relación jurídica sustancial, de modo que la validez de la sentencia no se vea afectada por la ausencia de alguien cuya comparecencia al proceso resultaba imperiosa a la luz del ordenamiento jurídico.

Pues bien, en lo que respecta a la entidad encargada del reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías en el caso de los docentes, ha de precisarse que la Ley 91 de 1989 creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial y contable y estadística, que si bien es cierto no tiene personería jurídica está representada por el Ministerio de Educación Nacional, que tiene a su cargo el pago de las prestaciones

sociales de los docentes.

Así las cosas, el Despacho encuentra pertinente traer a colación lo señalado en el artículo 4.º y numeral primero del artículo 5.º de la Ley 91 de 1989, en cuanto a que es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el encargado de reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados vinculados a esa entidad:

«Artículo 4. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atenderá las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, siempre con observancia del artículo 2, y de los que se vinculen con posterioridad a ella. Serán automáticamente afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de la promulgación de la presente Ley, quienes quedan eximidos de requisito económico de afiliación. Los requisitos formales que se exijan a éstos, para mejor administración del Fondo, no podrán imponer renuncias a riesgos ya asumidos por las entidades antecesoras, las cuales reconocerán su respectivo valor en los convenios interadministrativos. El personal que se vincule en adelante deberá cumplir todos los requisitos de afiliación de naturaleza formal o normativa y económica.

Artículo 5. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:

Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.
[...]

Posteriormente dentro del marco de la regulación de racionalización de trámites y procedimientos dentro la administración pública, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, dispuso que las prestaciones sociales a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, serían reconocidas por él, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de la Fiduciaria encargada de su administración, cuya sola elaboración corresponde al secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada, a la que se encuentre vinculado el docente. Específicamente la norma en comento dispone:

«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.»

Como se observa, las encargadas de expedir los actos administrativos de reconocimiento de prestaciones de los docentes son las Secretarías de Educación en nombre y representación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin que ello comprometa los recursos del ente territorial para el pago de prestaciones; lo anterior fue regulado por el Decreto 2831 de 2005, en su artículo 3.º:

«Artículo 3. Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo

con lo establecido en el artículo 3 o de la Ley 91 de 1989 y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, la atención de las solicitudes relacionadas con las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, será efectuada a través de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, o la dependencia que haga sus veces. PARÁGRAFO 1. Igual trámite se surtirá para resolver los recursos que sean interpuestos contra las decisiones adoptadas de conformidad con el procedimiento aquí establecido y aquellas que modifiquen decisiones que con anterioridad se hayan adoptado respecto del reconocimiento de prestaciones a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. PARÁGRAFO 2. Sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, disciplinaria, fiscal y penal a que pueda haber lugar, las resoluciones que se expidan por parte de la autoridad territorial, que reconozcan prestaciones sociales que deba pagar el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin la previa aprobación de la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos de tal Fondo, carecerán de efectos legales y no prestarán mérito ejecutivo.»

Sobre el particular, el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia⁵ ha sostenido que 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 y, además, de la sanción moratoria que se cause por la no consignación oportuna de las cesantías.

No obstante, es importante hacer referencia a lo establecido en la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se estableció que el ente territorial sería el encargado del pago de la sanción por mora en el pago tardío de las cesantías, cuando la culpa por el pago extemporáneo sea imputable a la Secretaría de Educación, razón por la que le asistiría interés en las resultas de este asunto. Al respecto, el artículo 57 *ibidem* señala:

«Artículo 57. Eficiencia en la administración de los recursos del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio. Las cesantías definitivas y parciales de los docentes de que trata la Ley 91 de 1989 serán reconocidas y liquidadas por la Secretaría de Educación de la entidad territorial y pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las pensiones 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 de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del secretario de Educación de la entidad territorial. Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros. Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales a sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios. No podrá decretarse el pago de indemnizaciones económicas por vía judicial o administrativa con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones

⁵ Ver entre otras, sentencia del 17 de noviembre de 2016, expediente: 66001-23-33-000-2013-00190-01 (1520-2014); Consejero ponente: William Hernández Gómez; sentencia del 02 de diciembre de 2019, expediente: 19001-23-33-000-2013-00066-02 (4130-2015), Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández.

Sociales del Magisterio.

Parágrafo. La entidad territorial será responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías en aquellos eventos en los que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los plazos previstos para la radicación o entrega de la solicitud de pago de cesantías por parte de la Secretaría de Educación territorial al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. En estos eventos el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será responsable únicamente del pago de las cesantías.» (Subrayado fuera de texto)

De esta manera, en cada caso particular habrá de verificarse si resulta aplicable lo dispuesto en el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, según el cual la entidad territorial es responsable del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías cuando le sea atribuible al incumplimiento de sus obligaciones.

Pues bien, revisados los documentos obrantes en el *dossier* se advierte que la demandante solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías parciales el 7 de mayo de 2019, es decir, antes de la entrada en vigor de la Ley 1955 de 2019, esto es, 25 de mayo de 2019. En consecuencia, es la Nación - Ministerio de Educación Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la entidad legitimada, para comparecer dentro de este proceso. En esa medida, no procede la vinculación de la Secretaría de Educación Distrital.

Ello no enerva la responsabilidad que le pueda atribuir al funcionario responsable de demorar el trámite de reconocimiento y pago de las cesantías, quien de conformidad con lo establecido en La Ley 1071 de 2006, que subrogó los artículos 1.º y 2.º de la Ley 244 de 1995, en el parágrafo del artículo 5.º dispuso que «**Parágrafo.** En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de estas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este.»

Quiere decir lo anterior que la obligación de pago de la sanción moratoria está a cargo por disposición de la ley de la entidad obligada del pago de las cesantías. Sin embargo, solo a partir de la expedición del decreto en comento, se estableció la obligación del ente territorial de pagar la sanción moratoria cuando la mora en el pago es imputable a él, en cuyo caso sí sería menester su vinculación al proceso, no obstante, como en el presente caso la sanción se generó antes de la precitada norma y que la obligación reclamada se consolidó bajo la obligación de pago único y exclusivo del fondo de prestaciones sociales del magisterio, no se dispondrá la vinculación del ente territorial.

Así las cosas, se declarará no probada la excepción de falta de integración de litisconsorcio necesario por pasivo propuesta por la Fiduciaria La Previsora S.A.

Respecto de la excepción genérica o innominada el Despacho no avizora la configuración de ningún medio exceptivo que tenga el carácter de previo que deba resolverse en esta etapa procesal, por tanto, en cuanto a las demás excepciones este despacho se pronunciará al momento de dictar sentencia.

- **Reconocimiento de personería**

Una vez revisados los presupuestos señalados en el artículo 74 del Código General del Proceso y lo previsto en el Decreto 806 de 2020, el despacho encuentra pertinente reconocer personería para actuar al abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos, identificado con cédula de ciudadanía 80.211.391 y portador de la tarjeta profesional 250.292 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de abogado principal de la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La Previsora S.A.

Así mismo, se reconocerá personería al abogado Jhon Fredy Ocampo Villa, identificado con cédula de ciudadanía 1.010.206.329 y portador de la tarjeta profesional 322.164 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado sustituto de la demandada.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

Primero: Tener por contestada la demanda por la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – Fiduciaria La Fiduprevisora S.A.

Segundo: Declarar no probada la excepción previa de falta de integración de litisconsorcio necesario por pasivo, invocada por la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la Fiduciaria La Previsora S.A, de conformidad con lo expuesto en la presente providencia.

Tercero: Reconocer personería para actuar al abogado Luis Alfredo Sanabria Ríos, identificado con cédula de ciudadanía 80.211.391 y portador de la tarjeta profesional 250.292 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de principal de la Nación - Ministerio de Educación Nacional y Fiduciaria La Previsora S.A.

Cuarto: Reconocer personería adjetiva al abogado Jhon Fredy Ocampo Villa, identificado con cédula de ciudadanía 1.010.206.329 y portador de la tarjeta profesional 322.164 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado sustituto de la demandada.

Quinto: Ejecutoriada la presente decisión, ingresar el proceso al despacho para continuar con el trámite procesal correspondiente.

Sexto: Efectuar las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA MILENA CHINOME LESMES
JUEZ