



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SECRETARIA

ESTADOS DE 28 DE OCTUBRE DE 2022

LOS AUTOS PROFERIDOS DENTRO DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS EN EL
PRESENTE CUADRO DE ESTADOS, SE ADJUNTAN A ESTE DOCUMENTO.

MAGISTRADA PONENTE, DRA. ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA

	No RAD	MEDIO DE CONTROL	PARTES	PROVIDENCIA
1	2021-000143 (11626)	NRD	Demandante: Carmenza Soledad Segura Demandado: Departamento de Nariño	Revocar el auto apelado. Negar la medida cautelar solicitada por la parte demandante.
2	2022-00188	Conflicto de competencia	Demandante: Jesús Alfonso Fajardo Guzmán Demandados: Nación – Ministerio Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - Departamento del Putumayo	Declarar que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa es competente para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Jesús Alfonso Fajardo Guzmán, en contra de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - Departamento de Putumayo y la Fiduciaria la Previsora S.A. Remitir el presente asunto al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Pasto, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 2021-000143 (11626)
Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Carmenza Soledad Segura
Demandado: Departamento de Nariño
Asunto: Resuelve apelación de auto que decreta medida cautelar

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja

1. ANTECEDENTES:

1.1. La demanda

A través de apoderado judicial, la señora Carmenza Soledad Segura Rincón, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda en contra del Departamento de Nariño, con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución No. 0688 del 30 de diciembre de 2019, mediante la cual se revocó un nombramiento en periodo de prueba de un docente etnoeducador y de la Resolución No. 0143 del 10 de marzo de 2020, por medio de la cual se resolvió un recurso de reposición contra la primera resolución, ambas proferidas por el Departamento de Nariño.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se realice el nombramiento en propiedad e inscripción en el escalafón docente nacional de la demandante; se reconozcan y cancelen salarios y



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

prestaciones sociales y demás emolumentos que percibía la prenombrada desde el 9 de junio de 2020 hasta que se produzca el reintegro definitivo; se condene, a título de indemnización, al reconocimiento y pago de perjuicios materiales por daño emergente con ocasión de los gastos en los que incurrió la demandante por ser revocada de su nombramiento como docente, así como también al pago de perjuicios morales.

1.2. La solicitud de medida cautelar:

En el mismo escrito de demanda se solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, toda vez que las decisiones que se cuestionan privan de manera injusta a una docente de su trabajo, salario y prestaciones, elementos que constituyen su medio de subsistencia; que de no accederse a la solicitud de medida cautelar, se generaba un perjuicio irreversible porque se reduciría el mínimo vital de la prenombrada y de las menores que dependían de ella.

En el concepto de violación, mismo que según la parte demandante también justifica la procedencia de la medida cautelar, manifestó que los actos demandados vulneran los arts. 1, 2 y 29 de la Constitución, porque se expidieron sin permitir el derecho de defensa de la demandante.

Alegó también lo siguiente:

- La demandante participó en el concurso de méritos para proveer vacantes de docente de aula en establecimientos educativos oficiales que prestan servicios a población afrodescendiente, raizal



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

y palenquera del Departamento de Nariño – convocatoria 238 de 2012, la cual estaba reglamentada por los Acuerdos 282 de 2012 y 407 de 2013 de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

- Al superar todas las etapas del concurso, la demandante fue nombrada en periodo de prueba para el año escolar 2016, mediante Resolución No. 721 de 2015, tomando posesión el 5 de octubre del mismo año, en vigencia de los Decretos 1278 de 2002, 3323 de 2005, 140 de 2006 y 1075 de 2015, norma última según la cual, una vez superado el periodo de prueba, el docente debe acreditar que cursa o ha terminado un posgrado en educación o ha realizado un programa de pedagogía a más tardar a la finalización del año académico siguiente al nombramiento en el periodo de prueba. Ello para quienes tengan profesiones distintas a licenciados en educación.
- Como la demandante fue nombrada para el año escolar 2016, tenía hasta finalizar el año escolar del 2017 para cumplir el requisito anterior.
- El Decreto 1657 de 2016 modificó el Decreto 1075 de 2015, señalando que el límite para cumplir el requisito de preparación era la firmeza de la calificación del periodo de prueba, de lo contrario, se niega la inscripción en el escalafón y se revocaría el nombramiento.
- El Ministerio de Educación, mediante Circular No. 57 del 30 de diciembre de 2016, dispuso que la modificación que introdujo el Decreto 1657 del 2016 solo aplicaría a los concursos de méritos



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

convocados con posterioridad a su entrada en vigencia y, por tanto, para los docentes de los concursos de los años 2012 y 2013, su inscripción en el escalafón finalizaría conforme a las normas que le dieron origen.

- A la demandante le exigieron cumplir el requisito de preparación conforme el Decreto 1657 de 2016; no obstante, no le fue posible acreditarlo dentro del término exigido, porque el lugar para el desempeño del periodo de prueba se ubicaba en una zona de alta dispersión geográfica y con fuerte presencia de actores armados.
- Desde la notificación de la evaluación del periodo de prueba del 3 de diciembre de 2016, hasta la fecha de la comunicación del acto que se demanda, nunca fue requerida por la entidad territorial para el cumplimiento de requisitos posteriores a la evaluación del periodo de prueba y no recibió comunicado para notificarse del acto de nombramiento en propiedad, desconociendo los derechos de carrera de la demandante.
- De hecho, se le notificó de manera personal un acto administrativo de carácter particular que pone fin a una actuación administrativa, sin permitir la presentación del recurso de reposición, como sí ocurrió en otros asuntos de idénticos supuestos fácticos.
- Se aplicó una normatividad que no estaba vigente al momento de la convocatoria No. 238 de 2012.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

- La demandante es sujeto de especial protección por ser docente en situación de amenaza, desplazada y madre cabeza de familia.
- Señaló que *“es falso el argumento de la decisión criticada cuando se refiere a que el programa de pedagogía debió acreditarse hasta el diecinueve (19) de diciembre de 2016, fecha en la cual quedó en firme, por cuanto dicho requisito era posible acreditarlo al finalizar el año siguiente al del periodo de prueba, es decir en el año 2017, lo cual cumplió con el curso de Pedagogía para Profesionales No Licenciados”*

1.2. La decisión apelada:

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Tumaco decretó la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados y ordenó reintegrar a la demandante de manera provisional al cargo de etnoeducadora docente de ciencias sociales, dentro de la planta global de personal docente, directivo docente y administrativo para la prestación del servicio educativo en el Departamento de Nariño.

Manifestó que era necesario que el Departamento de Nariño contara con el consentimiento de la demandante para emitir la Resolución 688 del 30 de diciembre de 2019, a través del cual se revocó el nombramiento en periodo de prueba de la prenombrada. Además, señaló que la causal invocada por la entidad territorial no se subsume en la posible existencia de una actuación ilegal o fraudulenta por parte de la educadora, sino que hacía referencia al incumplimiento de un requisito que debía acreditar



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

con posterioridad a su nombramiento en periodo de prueba, por lo que no era viable que la administración revocara directamente el acto de nombramiento sin consentimiento de la demandante.

Por lo anterior, adujo que la revocatoria del nombramiento en el periodo de prueba, sin el consentimiento de la señora Segura Rincón, era contrario al ordenamiento jurídico, en especial, a lo establecido en el art. 97 de la Ley 1437 de 2011 y en la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, lo cual era suficiente para *“acreditar la apariencia de bien derecho de la actora, por lo cual no es necesario abordar el estudio de los cargos restantes, para la medida cautelar de suspensión provisional solicitada.”*

Frente a la configuración de un perjuicio irremediable, manifestó que estaba demostrada la condición de la demandante de víctima de desplazamiento forzado y que por ende gozaba de especial protección constitucional; que el Departamento de Nariño había reconocido temporalmente su condición de docente amenazado y le otorgó comisión de servicios a otra institución educativa a fin de proteger su vida, libertad e integridad, al igual que el derecho al trabajo. Igualmente, que se acreditó que era madre cabeza de hogar, conforme lo disponía el registro único de víctimas y madre de un menor de edad que dependía de ella.

Finalmente, señaló que *“el acto administrativo cuya suspensión provisional se pretende, conlleva efectivamente la privación de la demandante de su mínimo vital y el de su grupo familiar, y la terminación de la comisión de servicios concedida para la protección de su vida e*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

integridad personal, por lo cual este Despacho considera que de no otorgarse la medida, se causaría un perjuicio irremediable.”

1.3. El recurso de apelación:

El Departamento de Nariño presentó recurso de apelación contra la decisión de suspensión provisional de los actos administrativos demandados, bajo los siguientes argumentos:

En primer lugar, manifestó que la normatividad que rige los nombramientos de los docentes con título diferente al de licenciado en educación no contemplaba excepciones frente al incumplimiento de requisitos para ser nombrados en propiedad y ser inscrito en el escalafón docente.

Alegó que la administración contaba con las facultades legales para retirar del servicio a los etnoeducadores estatales, si ocurría la causal I) del art. 63 del Decreto 1278 de 2012, esto es, por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para desempeñar el empleo.

Señaló que la demandante no acreditó el requisito adicional de formación en pedagogía como profesional no licenciado dentro del término legal, sino que fue al finalizar el calendario académico 2016, “*pues la notificación de la calificación del periodo de prueba se realizó el 3 de Diciembre de 2016, quedando en firme el 19 de diciembre de 2016, en razón a que su nombramiento en periodo de prueba se efectuó el día 17 de septiembre de 2015, de la misma manera reiterar que el Decreto 1278*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

de 2002, no prevé plazos ni prórrogas adicionales para acreditar la terminación del programa de pedagogía que en la particularidad del asunto, se constituye en una omisión donde de ninguna manera se puede acceder a que se allegue de forma extemporánea, cuando los términos legales concedidos para dicho trámite ya estaban expirados.”

Advirtió que el art. 17 del Decreto Ley 760 de 2005 estableció que para la revocatoria de un nombramiento en periodo de prueba no se requería consentimiento expreso del nombrado, cuando se acredite que la irregularidad fue atribuible al seleccionado.

Igualmente, citó los artículos 2.2.11.1.1 y 2.2.5.1.13 del Decreto 1083 de 2015 como normas aplicables al caso.

Sostuvo que *“la demandante no justificó el requerimiento previo y fundamental para su nombramiento en propiedad e inscripción en el escalafón docente, razón por la cual no es procedente la suspensión de los actos administrativos demandados contenidos en la Resolución No. 0688 de 30 de diciembre de 2019, “por la cual se revoca el nombramiento en Periodo de Prueba de un (a) docente etnoeducador” y la Resolución No. 0143 de diez (10) de marzo de 2020, “por medio del cual se resuelve un recurso de reposición en contra de la resolución No. 0688 de 30-12-2019”, razón por la cual no es procedente el reintegro de la demandante al cargo, teniendo en cuenta que se vulneraría derechos de terceros, al realizar un nombramiento provisional así como también que la medida cautelar decretada es inequitativa respecto de quienes cumplen los requisitos del curso de pedagogía, por cuanto la señora CARMENZA SOLEDAD SEGURA RINCÓN, no acreditó el requisito de pedagogía en*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

el término señalado por la ley, razón por la cual no puede mantener vigente un nombramiento si se carece de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo público.

Debe tenerse en cuenta que tanto en la Institución Educativa Luis Irizar del municipio de Barbacoas, como en la Institución Educativa Eliseo Payán de Magüí Payan, no son requeridos docentes para el área de ciencias sociales, por presentarse exceso en la planta de personal, razón por la cual, la medida cautelar decretada se torna improcedente, afectándose derechos de terceros que se encuentran nombrados en dichas instituciones, a quienes se les ha configurado unos derechos adquiridos y no existiendo necesidad del servicio, por cuanto desde la fecha de expedición de los actos administrativos de los que hoy se decreta la medida cautelar, la Administración Departamental ha realizado movimientos de personal para la optimización del servicio educativo, configurándose así afectación y vulneración de derechos fundamentales de otros docentes en iguales o similares características a la de la demandante.”

Por lo anterior, solicitó se revoque la medida cautelar de suspensión provisional de los actos demandados, porque la demandante no acreditó dentro del término legal el requisito de curso de pedagogía para ser nombrada en propiedad y ser inscrita en el escalafón docente.

2. CONSIDERACIONES:



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Debe la Sala analizar si la decisión de primera instancia de decretar la suspensión provisional de los actos demandados se encuentra ajustada a derecho. Para el efecto, se hace necesario precisar las normas que regulan tal posibilidad.

2.1. De la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo:

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, dispone que ***“cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.”***

En ese entendido, para el decreto de medidas cautelares de suspensión provisional de un acto administrativo, debe efectuarse un análisis de las disposiciones que el actor alude como transgredidas y el acto administrativo que se está demandando. Adicionalmente, la parte interesada debe demostrar, al menos sumariamente, la posible configuración de perjuicios en el evento de no decretarse la medida.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

En relación con lo anterior, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

“La contradicción y el análisis entre las normas invocadas y el acto administrativo exige, entonces, que luego de un estudio de legalidad inicial, juicioso y serio, se pueda arribar a la conclusión de que el acto contradice la norma superior invocada, exigiendo, se insiste, la rigurosidad del Juez en su estudio, con fundamento en el acto o las pruebas allegadas con la solicitud.

En relación con las pruebas que pueden allegarse a la solicitud de la medida cautelar, también se evidencia una diferencia frente al anterior Código, en razón a que ya no se hace referencia explícita a documentos públicos sino a “pruebas allegadas con la solicitud”, las cuales deberán ser examinadas, en todo caso, atendiendo a los criterios probatorios vigentes en el ordenamiento.

Aunado a lo anterior, el inciso primero del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo le impone al interesado la carga de acreditar sumariamente la existencia de perjuicios, cuando quiera que solicite el restablecimiento del derecho e indemnización de los citados perjuicios, exigencia que no implica otra cosa que demostrar ante el operador judicial que resolverá su caso que la tardanza del proceso podría configurar un perjuicio.”

Frente a la procedencia de la medida cautelar de suspensión, el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo, indicó:



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

“Como se ve, la procedencia de la medida cautelar está circunscrita a la necesidad de asegurar la efectividad de la sentencia, esto es, que la decisión no pueda aguardar a las subsiguientes etapas procesales, puesto que ello originaría perjuicios a cargo de quien solicita el decreto de la medida.

Lo anterior, por cuanto si bien la normativa invocada en la demanda puede conllevar, prima facie, apreciar la ilegalidad de los actos demandados, es lo cierto que la suspensión provisional como está concebida es para salvaguardar los efectos del fallo y así evitar que existan decisiones inanes, o fútiles, en tanto se materialicen daños.

De esta forma, las consideraciones preliminares que se efectúen en torno a la ilegalidad de los actos administrativos, no se pueden considerar como un prejuzgamiento, aunque la identificación de la necesidad de efectuar estos análisis, resulta ser tenue a la hora de verificar la procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos (...).”¹

De conformidad con lo anterior, para que la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo sea procedente, en primer lugar, es necesario que del análisis efectuado se concluya que el acto demandado contradice la norma superior que se invoca; y en segundo lugar, si además de la nulidad se solicita el restablecimiento de un derecho, entonces el interesado debe demostrar que el no decreto

¹ Consejo de Estado. Auto del 25 de octubre de 2018. Rad. No. 11001-03-27-000-2018-00013-00(23662) C.P: Julio Roberto Piza Rodríguez.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

de la misma generaría un perjuicio, es decir, demostrar que no puede aguardar al trámite normal de las siguientes etapas procesales, porque le generaría algún efecto negativo.

2.2. De la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular.

El artículo 97 del CPACA establece que, salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando la administración pretenda revocar un acto administrativo de carácter particular, debe solicitar el consentimiento previo, expreso y por escrito del titular, garantizando los derechos de audiencia y defensa:

“Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.”



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

2.3. De la inscripción en el escalafón docente:

El art. 3 del Decreto Ley 1278 de 2002 dispone que *“son profesionales de la educación las personas que poseen título profesional de licenciado en educación expedido por una institución de educación superior; los profesionales con título diferente, legalmente habilitados para ejercer la función docente de acuerdo con lo dispuesto en este decreto; y los normalistas superiores”*

Y en el párrafo del art. 12 referente al periodo de prueba, manifiesta que *“los profesionales con título diferente al de licenciado en educación, deben acreditar, al término del período de prueba, que cursan o han terminado un postgrado en educación, o que han realizado un programa de pedagogía bajo la responsabilidad de una institución de educación superior, de acuerdo con la reglamentación que al respecto expida el Gobierno Nacional”*.

Por su parte, el art. 3 del Decreto 2715 de 2009, mediante el cual se reglamentó el Decreto Ley 1278 de 2002, en relación con la inscripción en el escalafón docente, estableció:

“Artículo 3°. Nombramiento en propiedad e inscripción en el Escalafón Docente. Tiene derecho a ser nombrado en propiedad e inscrito en el Escalafón Docente el normalista superior, tecnólogo en educación, profesional licenciado en educación o profesional con título diferente al de licenciado en educación que haya sido vinculado mediante concurso superado satisfactoriamente el



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

período de prueba y cumplido los requisitos previstos en la ley para este fin.

El profesional con título diferente al de licenciado en educación debe acreditar, adicionalmente, que cursa o ha terminado un posgrado en educación, o que ha realizado un programa de pedagogía bajo la responsabilidad de una institución de educación superior en los términos del Decreto 2035 de 2005 y de las normas que lo modifiquen. Dicha acreditación se debe efectuar a más tardar al finalizar el año académico siguiente al del nombramiento en período de prueba. El incumplimiento de esta exigencia dará lugar a la revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para desempeñar el empleo, de conformidad con el artículo 63, literal 1) del Decreto-ley 1278 de 2002.

La norma en cita fue compilada en el Decreto 1075 de 2015, el cual regula el sector Educación.

Más adelante, el Decreto 915 de 2016 subroga un capítulo del Decreto 1075 de 2015, en el que se encontraba la norma del Decreto 2715 de 2009, y en su lugar, frente a la inscripción en el escalafón docente, dispuso:

“La inscripción en el escalafón será para los educadores que ingresan por primera vez a la carrera docente y se hará en el nivel A del grado que corresponda, según el título académico de normalista superior, de licenciado o de profesional no licenciado, que radiquen ante la entidad territorial certificada antes de la calificación del período de prueba, teniendo en cuenta además



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

para los profesionales no licenciados lo establecido en el artículo 2.4.1.4.1.3 del presente decreto.”

Dicho decreto entró en vigencia desde la fecha de su publicación, lo cual ocurrió el 1 de junio de 2016

Y finalmente, el Decreto 1657 de 2016, frente a la inscripción en el escalafón docente, establece:

ARTÍCULO 2.4.1.4.1.4. Inscripción en el Escalafón Docente. Tiene derecho a ser inscrito en el Escalafón Docente el normalista superior, profesional licenciado en educación o profesional con título diferente al de licenciado en educación que haya sido vinculado mediante concurso, superado satisfactoriamente el período de prueba y cumplido los requisitos previstos en el artículo 21 del Decreto Ley 1278 de 2002.

El profesional con título diferente al del licenciado en educación, al momento de quedar en firme la calificación de superación del período de prueba, adicionalmente, deberá acreditar que está cursando o que se ha graduado de un posgrado en educación, o que ha realizado un programa de pedagogía en una institución de educación superior en los términos del Capítulo 3, Título 1. Parte 4, Libro 2 del presente decreto.

Cuando el profesional con título diferente al de licenciado en educación esté cursando un programa de especialización, maestría o doctorado en educación, deberá anexar la certificación de la respectiva institución de educación superior en la que se



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

indique el plazo máximo con el que cuenta el profesional para cumplir con los requisitos de grado y obtener el correspondiente título académico. Cumplido el plazo, sin que el título haya sido acreditado, la entidad territorial certificada requerirá al profesional para que demuestre su graduación del programa. Al cumplirse el requerimiento y acreditado el requisito, el educador será inscrito en el grado 2 nivel A del Escalafón Docente, con efectos a partir de la calificación de aprobación del período de prueba.

De no acreditar que se ha realizado un programa de pedagogía en una institución de educación superior, al momento de quedar en firme la calificación de superación del período de prueba, o de no cumplir con el requerimiento de haberse graduado del posgrado en educación, según lo dispuesto en el inciso anterior, la entidad territorial certificada negará la inscripción en el escalafón. En firme dicha decisión, la entidad territorial procederá a la revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para desempeñar el empleo, de conformidad con el artículo 63, literal I) del Decreto Ley 1278 de 2002.

PARÁGRAFO 1. El educador que, antes de ser calificado su período de prueba, acredite un título de maestría o doctorado afín al área fundamental, obligatoria u optativa de conocimiento en la cual desempeña sus funciones como educador o en un área de formación que sea considerada fundamental dentro del proceso de enseñanza -aprendizaje de los estudiantes, será inscrito en el grado 3 nivel A del escalafón docente, de acuerdo con lo que establezca para tal efecto el Ministerio de Educación Nacional.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión

La norma anterior comenzó a regir desde el 21 de octubre de 2016.

Ahora bien, el literal l) del art. 63 al cual hace referencia la norma citada señala que la cesación de las funciones docentes o directivos docentes de los educadores se produce, entre otros casos, ***“por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para desempeñar el empleo, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 190 de 1995, normas que la modifiquen o deroguen.”***

Por su parte, el art. 5 de la Ley 190 de 1995 expresamente establece que ***“en caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción.”***

2.5. Caso concreto:

En el caso concreto la parte demandante pretende la suspensión de los efectos del acto administrativo mediante el cual, el Departamento de Nariño revocó su nombramiento en periodo de prueba como docente etnoeducadora en desarrollo de la convocatoria No. 238 de 2012 adelantada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, así como del acto administrativo mediante el cual se resolvió el recurso de reposición contra dicha decisión, toda vez que la administración aplicó una norma que no correspondía al caso de la demandante en relación con el término con el que contaba para acreditar sus estudios en pedagogía.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

El argumento principal de la demandante radica en que al haber sido nombrada en periodo de prueba en el año 2015, para desarrollar sus labores durante el año académico 2016, le era aplicable lo dispuesto en el art. 3 del Decreto 2715 de 2009, según el cual, al ser una docente no licenciada, tenía hasta el año siguiente del periodo para el cual fue nombrada en periodo de prueba para demostrar haber realizado un curso en pedagogía, es decir, hasta el final del año académico 2017; que no obstante, la entidad demandada aplicó las modificaciones introducidas por los Decretos 915 y 1657 de 2016, según los cuales, tal requisito podía acreditarlo hasta la firmeza de la calificación del periodo de prueba, es decir, hasta el 16 de diciembre de 2016.

El *a quo* por su parte decretó la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, pues consideró que el Departamento de Nariño desconoció lo preceptuado en el art. 97 del CPACA, es decir, no solicitó la autorización expresa y escrita de la demandante para la revocatoria del acto de nombramiento, que es un acto administrativo de carácter particular y porque, además, se acreditaron las circunstancias que dan lugar a un perjuicio irremediable, el desconocimiento de un sujeto de especial protección y la vulneración al mínimo vital.

El Departamento de Nariño apeló la decisión, alegando que, por mandato legal, la revocatoria del acto de nombramiento bajo los supuestos fácticos de la demandante no requería de autorización del titular.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Por otra parte, esta Corporación se percata de que antes de proferirse el acto administrativo demandado, la entidad demandada expidió la Resolución No. 1035 de 2017, mediante la cual se negó la inscripción al escalafón docente porque la demandante no había cumplido con la acreditación del requisito de preparación en pedagogía dentro del término oportuno, acto contra el cual la parte demandante presentó recursos que fueron resueltos de manera negativa y que no fueron demandados en esta oportunidad.

De conformidad con lo anterior, la Sala se pronuncia sobre el recurso de apelación, en los siguientes términos:

De conformidad con el art. 97 del CPACA, es regla general que para la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular se solicite el consentimiento expreso y escrito del titular del acto administrativo; no obstante, la misma norma señala que tal obligación no es exigible en situaciones excepcionales establecidas en la ley.

Tanto el Decreto 2715 de 2009 – que inicialmente fue compilado en el Decreto 1075 de 2015 – como en los Decretos 915 y 1657 de 2016 establecen que cuando el profesional con título diferente al de licenciado en educación, una vez nombrado en periodo de prueba en el cargo de docente, no acredite dentro del término que conceden dichas normas el estudio de un programa de pedagogía, dará lugar a la revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para desempeñar el empleo, conforme a lo dispuesto en el art. 63 del Decreto Ley 1278 de 2002, mismo que dispone la cesación de funciones docentes por la



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

revocatoria del nombramiento por el incumplimiento de los requisitos para desempeñar el cargo, según lo dicho por el art. 5 de la Ley 190 de 1995, que a su vez establece que cuando se produzca un nombramiento sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo, se procede a solicitar la revocación, sin que la norma disponga previamente el consentimiento del titular.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo dispuesto en las normas y jurisprudencia citada en el acápite normativo, para efecto del decreto de medida cautelar, realizando un análisis frente a los actos demandados y el art. 97 del CPACA, no se evidencia una violación a dicha norma que amerite la suspensión de los efectos de los actos demandados, toda vez que en casos como el presente, no es necesaria la autorización del titular para la revocatoria del acto administrativo, en tanto la norma lo permite, por ende, la Sala se aparta de lo manifestado por el juez de primera instancia.

No obstante, como uno de los fundamentos para el decreto de la medida cautelar también es el desconocimiento de la norma vigente para el momento en que la demandante fue nombrada en periodo de prueba, es decir, el art. 3 del Decreto 2715 de 2009 –inicialmente fue compilado en el Decreto 1075 de 2015-, debe realizarse un pronunciamiento al respecto.

Pues bien, mediante Resolución No. 721 del 17 de septiembre de 2015, la demandante fue nombrada en periodo de prueba en el cargo de etnoeducador docente de ciencias sociales dentro de la planta global de personal docente para la prestación del servicio educativo en el



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Departamento de Nariño, cargo del cual tomó posesión el 5 de octubre de 2015.

En la Resolución No. 1035 de 2017, el Departamento de Nariño negó la inscripción de la demandante en el escalafón nacional docente, toda vez que en aplicación del Decreto 915 de 2016, que modificó lo dispuesto en el Decreto 1075 de 2015, contentivo del Decreto 2715 de 2009, al momento de quedar en firme la calificación de superación del periodo de prueba, la demandante debía acreditar que estaba cursando o se había graduado de un posgrado en educación o que había realizado un programa de pedagogía, so pena de negarse la inscripción en el escalafón, y como la calificación de la prenombrada quedó en firme el 16 de diciembre de 2016, tenía hasta esa fecha para acreditar el cumplimiento de los requisitos; empero, la demandante aportó una certificación de la Universidad Mariana de fecha 21 de junio de 2017, en la cual se establecía que había cursado el programa de pedagogía para profesionales no licenciados desde agosto de 2016 hasta junio de 2017, es decir, por fuera del término oportuno.

En firme la decisión anterior, mediante Resolución 688 del 30 de diciembre de 2019, el Departamento de Nariño resolvió revocar el nombramiento en periodo de prueba de la demandante, como consecuencia de la no inscripción en el escalafón docente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2.4.1.4.1.3 del Decreto 1075 de 2015, modificado por el Decreto 915 de 2016, modificado a su vez por el Decreto 1657 de 2016.

Se reitera que la parte demandante manifestó que a su caso debía aplicarse lo dispuesto en el Decreto 2715 de 2009, compilado en el



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Decreto 1075 de 2015, y no las modificaciones que se introdujeron con los Decretos de los años 2016, es decir, podía acreditar que cursaba o había terminado un posgrado en educación o había realizado un programa en pedagogía a más tardar al finalizar el año académico siguiente al del nombramiento en periodo de prueba, lo cual, según la demandante, era hasta culminar el año académico del 2017, porque si bien fue nombrada en septiembre de 2015, el periodo de prueba comenzó en el año académico 2016, en tanto el año académico de 2015 ya estaba culminando.

Ahora bien, en la Circular No. 57 del 30 de diciembre de 2016, el Ministerio de Educación señaló que las modificaciones del Decreto 915 de 2016 solo eran aplicables a los concursos de méritos convocados con posterioridad a su entrada en vigencia, y no a los concursos de los años 2012 y 2013 – siendo que en el primero participó la demandante – porque estos no habían culminado y debían terminar con la inscripción o actualización del escalafón docente con sustento en las normas que le dieron origen².

Así las cosas, en esta etapa podría afirmarse que las normas vigentes para la época en que la demandante fue nombrada en periodo de prueba y las cuales debían aplicarse hasta la culminación de dicha etapa no eran los decretos del 2016, sino el Decreto 2715 de 2009, compilado en el Decreto 1075 de 2015, por lo que podría asistirle razón a la demandante en cuanto al término con el que contaba para acreditar el requisito de preparación.

² Consultado en el siguiente link: https://www.mineduacion.gov.co/1780/articles-358824_recurso_normatividad.pdf



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

No obstante, la Sala advierte que el acto administrativo demandado, si bien decide revocar el nombramiento en periodo de prueba de la demandante, lo cierto es que tiene como base y fundamento la Resolución mediante la cual se negó la inscripción en el escalafón docente, es decir, es esta última la que da origen al acto administrativo que ahora se demanda y en la que se aplicó la norma con la que la parte demandante no está de acuerdo.

En otras palabras, la Resolución 688 de 2019 nace a la vida jurídica como consecuencia de la decisión adoptada en la Resolución No. 1035 de 2017, y es en esta última en la que se indicó que la demandante no había cumplido con la acreditación del requisito de preparación en pedagogía dentro del término oportuno, no en la resolución que se demanda, siendo este el argumento que cuestiona la parte demandante para que se declare la medida cautelar solicitada.

Así las cosas, como la revocatoria del nombramiento es la consecuencia que legalmente se impone a quien no cumple con los requisitos para el cargo, y siendo que esto último fue declarado en la Resolución 1035 de 2017 – la cual no fue objeto de demanda y sigue en firme- y no en la Resolución que se demanda, la Sala considera que no hay lugar a imponer, al menos en esta oportunidad, la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

Lo anterior conlleva a la revocar el auto apelado y en su lugar, negar la medida cautelar. Finalmente, se advierte que lo manifestado en esta providencia no constituye de manera alguna prejuzgamiento y la decisión final que el *a quo* adopte no puede depender exclusivamente de lo manifestado en esta oportunidad.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, en Sala Segunda de Decisión,

RESUELVE:

PRIMERO.- Revocar el auto apelado, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO.- Negar la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

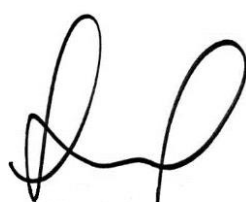
TERCERO: Devolver el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en sesión de Sala de fecha


ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada


PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado


SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

Pasto, veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Magistrada Ponente: Dra. Ana Beel Bastidas Pantoja

Radicación: 52-001-23-33-000-2022-00188.
Proceso: Conflicto de competencia.
Demandante: Jesús Alfonso Fajardo Guzmán
Demandados: Nación – Ministerio Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - Departamento del Putumayo
Tema: Conflicto de competencias.

Corresponde a la Sala decidir sobre el conflicto negativo de competencias planteado por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto.

1. ANTECEDENTES.

Por intermedio de apoderado judicial, el señor Jesús Alfonso Fajardo Guzmán, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda en contra de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - Departamento de Putumayo y la Fiduciaria la Previsora S.A., con el fin de que se declare la nulidad de los actos administrativos expresos y fictos mediante los cuales se negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías definitivas reconocidas mediante Resolución No. 3510 de 23 de diciembre de 2020.

La demanda se presentó el 10 de febrero de 2022 y por reparto le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, Despacho que mediante auto del 4 de marzo de 2022 remitió el asunto por competencia a los juzgados administrativos del circuito judicial de Pasto, argumentando para el efecto que el numeral 2 del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, prevé que la competencia por razón del territorio en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho, se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o por el del domicilio del demandante. En ese orden de ideas, analizó que en el presente asunto el Departamento del Putumayo actúa como facilitador respecto de las solicitudes de pago de las cesantías docentes, remitiendo aquellas al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por tanto en su criterio los actos acusados emitidos por la Fiduciaria la Previsora, en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tiene su domicilio principal en la ciudad de Bogotá.

Adicionalmente consideró que el domicilio del demandante se encuentra ubicado en esta ciudad, de ahí que concluyó que carecía de competencia para conocer el asunto, disponiendo su remisión a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto, correspondiendo por reparto al Juzgado Cuarto Administrativo.

Mediante auto del 17 de mayo de 2022, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, declaró la falta de competencia para conocer del proceso y



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

planteó el conflicto negativo de competencias, precisando que en materia de reconocimiento y pago de las cesantías a los docentes las Secretarías de Educación de los entes territoriales son las entidades que les corresponde expedir los actos administrativos, los cuales eventualmente pueden ser objeto de control judicial, por lo tanto, manifestó que dado que en el sub judice se demanda entre otros el acto ficto derivado del silencio en que incurrió la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo, la competencia para conocer del asunto recae en el Juzgado Segundo Contencioso Administrativo de Mocoa.

2. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo previsto en el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011, los conflictos de competencia que surjan entre los jueces administrativos de un mismo distrito judicial deberán resolverse por el magistrado ponente del Tribunal Administrativo respectivo, de ahí que, esta Corporación es competente para dirimir la controversia suscitada entre el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa y el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto.

En ese orden de ideas, se estudiará si el conocimiento del presente asunto le corresponde al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, o al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto.

Así las cosas, el artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

“ARTÍCULO 156. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO. <Artículo modificado por el artículo 31 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> 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 del domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga sede 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. Cuando se trate de derechos pensionales, se determinará por el domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga sede en dicho lugar.

(...)”

En primer lugar la Sala advierte que respecto de aquellas controversias en las que se debate el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías, el H. Consejo de Estado ha manifestado que, por su carácter sancionatorio no se trata de un derecho propiamente laboral, sino de una penalidad



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

de tipo económico que sanciona la negligencia del empleador¹, por lo tanto resulta aplicable la regla contenida en el numeral 2 de la norma en cita.

Así las cosas, se establece que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado por la Ley 91 de 1989, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos son manejados por la Fiduprevisora.

Ahora bien, respecto del reconocimiento y pago de la sanción moratoria a los docentes, la Ley 1955 de 2019 contempla:

“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.

(...)”

El reconocimiento de esta prestación económica frente a los miembros del magisterio ha operado tanto en virtud de la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2016 como por extensión del numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, a través de la Ley 344 de 1996 reglamentada por los Decretos 1582 de 1998 y 1252 de 2000.

De acuerdo con lo anterior, se establece que en materia de cesantías y por lo tanto la sanción moratoria, las mismas son pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de la Fiduprevisora. De otra parte, su reconocimiento y liquidación lo efectúa la Secretaría de Educación de la respectiva entidad territorial, mediante al acto administrativo correspondiente.

Bajo el anterior contexto y descendiendo al caso concreto, la Sala observa que el demandante pretende que se declare la nulidad de los actos administrativos expresos y fictos mediante los cuales se negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, por virtud del no pago oportuno de las cesantías definitivas, prestación derivada de la finalización de la vinculación del actor en la Secretaría de Educación del Departamento del Putumayo.

Por lo tanto se establece que el reconocimiento de la sanción moratoria recae en la entidad territorial a la que el demandante estuvo vinculado, por consiguiente, dado que el actor demanda entre otros, la nulidad del acto ficto derivado del silencio en que incurrió el Departamento del Putumayo, respecto de la petición radicada el 15 de junio de 2021, en la que solicitó el pago de la sanción moratoria, la competencia para conocer del asunto, en virtud de lo previsto en el artículo 156 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, recae en los Juzgados de Circuito de Mocoa, pues si bien el demandante tiene su domicilio en la ciudad de Pasto, lo cierto es que la entidad que expidió el acto no tiene sede en esta ciudad.

¹ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 26 de agosto de 2019. C. P. William Hernández Gómez. Radicación No. 68001-23-33-000-2016-00406-01.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

Así las cosas, la competencia territorial para conocer del presente asunto es del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Tumaco, por lo que se ordenará la remisión del asunto a dicho despacho judicial.

Finalmente en lo que respecta al incidente de nulidad formulado por el Departamento del Putumayo, se advierte que esta Sala carece de competencia para emitir pronunciamiento alguno.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa es competente para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Jesús Alfonso Fajardo Guzmán, en contra de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - Departamento de Putumayo y la Fiduciaria la Previsora S.A.

SEGUNDO.- Remitir el presente asunto al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa.

TERCERO.- Comunicar de la presente decisión a las partes y al Juzgado cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Pasto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada