



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
Magistrada Ponente: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, veintinueve (29) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado : 81001-3333-002-2019-00370-01
Naturaleza : Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante : Ruby Praxedes Bigott Garcés
Demandado : Nación-Ministerio de Educación-FOMAG
Asunto : Aprueba transacción

Procede la Sala a pronunciarse sobre la solicitud de terminación del proceso por la celebración del contrato de transacción entre las partes.

ANTECEDENTES

1. El 9 de octubre de 2019, Ruby Praxedes Bigott Garcés presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para perseguir el pago de la sanción por mora establecida en la Ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006 por el no pago de cesantías.
2. El 1° de febrero de 2021, el Juzgado Segundo Administrativo de Arauca profirió sentencia condenatoria de primera instancia y ordenó pagar a la demandante la sanción moratoria entre el 29 de agosto y el 26 de septiembre de 2018 por el pago tardío de las cesantías parciales.
3. No obstante, la parte demandante interpuso recurso de apelación por considerar que los criterios de liquidación señalados por el Juez de primera instancia desconocían los preceptos de la Ley 1071 de 2006.
4. El recurso fue concedido por el *a quo* el 12 de marzo de la presente anualidad y asignado por reparto a este despacho el 16 de abril siguiente.
5. Encontrándose el proceso en turno para admitir el recurso de apelación se remitió por parte de la apoderada del Ministerio de Educación un contrato de transacción solicitando la terminación del proceso.

CONSIDERACIONES

1. Régimen aplicable

De acuerdo con el contenido del artículo 2469 del Código Civil la transacción es un contrato mediante el cual las partes dan por terminado extrajudicialmente un litigio pendiente o prevén un litigio eventual, por lo que es considerado como un mecanismo de solución directa de controversias, en el que las partes llegan a un arreglo amigable sobre un conflicto existente, ya sea de un conflicto que se encuentra en curso ante una autoridad judicial o que aún no ha sido sometido a su consideración.

Sobre el particular, la Subsección Tercera del Consejo de Estado, en una decisión que por su relevancia se cita in extenso, precisó¹:

“La transacción es uno de los mecanismos de solución directa de las controversias contractuales, aunque regido por el derecho privado, en particular por el artículo 2469 del Código Civil, a cuyo tenor:

“Artículo 2469. La transacción es un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual. No es transacción el acto que sólo consiste en la renuncia de un derecho que no se disputa.” En efecto, la transacción es un arreglo amigable de un conflicto surgido entre las partes, que esté pendiente de decisión judicial o que no haya sido sometido aún a ella, por medio de concesiones recíprocas, pues no hay transacción si una de las partes se limita a renunciar sus derechos y la otra a imponer los suyos. Por eso, puede ser definida la transacción como un negocio jurídico por el cual las partes terminan una contienda nacida o previenen una por nacer, haciéndose concesiones recíprocas. Desde el punto de vista procesal es un medio anormal de ponerle fin al proceso, cuando se refiere a la totalidad de las cuestiones debatidas entre las partes del mismo o, en el evento de ser parcial, clausura el debate en relación con las pretensiones sobre las cuales haga referencia.

Es decir, el artículo 2469 del Código Civil le otorga a la transacción el carácter de negocio jurídico extrajudicial, o sea, de acto dispositivo de intereses con efectos jurídicos sustanciales; y de existir un conflicto pendiente entre las partes que lo celebran, con efectos procesales de terminación del respectivo litigio, siempre que se allegue la prueba del mismo para que el juez pueda

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2011, exp. 28.281, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

valorarlo, constatarlo y proceder a finalizar el proceso, en el entendido de que en adelante carece de objeto, porque ya no habría materia para un fallo y de fin, porque lo que se busca con el juicio y la sentencia ya se obtuvo por las propias partes, que, en ejercicio de la autonomía privada, han compuesto o solucionado directamente sus diferencias.

Sin embargo, la definición que trae el artículo 2469 del Código Civil de la transacción sobre la base de que se trata de un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven un litigio eventual, ha sido criticada por inexacta y deficiente, por dos razones a saber: a) porque este negocio jurídico per se no crea obligaciones sino que las extingue y, b) porque en la definición legal no se incluyó expresamente el elemento de las “concesiones recíprocas de las partes”, que doctrina y jurisprudencia consideran que es en últimas el sello distintivo de esta figura. De ahí que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia haya sentado la siguiente doctrina:

“[S]on tres los elementos específicos de la transacción, a saber: primero, la existencia de un derecho dudoso o de una relación jurídica incierta, aunque no esté en litigio; segundo, la voluntad o intención de las partes de mudar la relación jurídica dudosa por otra relación cierta y firme; tercero, la eliminación convencional de la incertidumbre mediante concesiones recíprocas (Cas. civil diciembre 12 de 1938, XLVII, 479- 480; cas. junio 6 de 1939, XLVIII, 268). (...) Cabe recordar además que, como también lo ha dicho la Corte, la transacción suele presentarse combinada con otras figuras jurídicas auxiliares y que no se la debe confundir con fenómenos afines, tales como la renuncia de un derecho, la aceptación de una demanda, el desistimiento, la conciliación, la dación en pago, la remisión de una deuda, el compromiso, y el laudo arbitral.”

En suma, la transacción elimina un litigio presente o futuro, comporta la extinción de obligaciones e implica la determinación de los intereses contrapuestos dando certidumbre a la relación jurídica en disputa, a través de concesiones mutuas. Por eso, la transacción produce el efecto de cosa juzgada en última instancia entre las partes, sin perjuicio de que pueda impetrarse la declaración de nulidad o de rescisión, en conformidad con la ley (art. 2483 C.C.). Ahora bien, por regla general, la transacción es un contrato consensual (art. 1500 C.C.), es decir, tiene libertad de forma o lo que es igual no requiere de solemnidades, de manera que puede ser celebrado verbalmente o por escrito (en documento público o privado), salvo los casos expresamente señalados en la ley, como cuando afecta bienes inmuebles (arts. 12 del Decreto 960 de 1970, y 2º del Decreto 1250 de 1970), o en los procesos en curso (art. 430 C.P.C.). Además, la transacción debe reunir los requisitos generales de todo negocio jurídico (art. 1502 C.C.), y los

presupuestos de validez (capacidad, objeto y causa lícitos, consentimiento exento de vicios -arts. 2476 a 2479 C.C.-, no contrariar las normas imperativas o el orden público o las buenas costumbres).

Así, de conformidad con el artículo 2470 del Código Civil, la transacción requiere de la disponibilidad del derecho materia del convenio y capacidad de obrar de las partes que lo celebran y si lo hacen por conducto de apoderado, se exige que éste deba tener expresa facultad para celebrar la transacción en nombre de su poderdante (art. 2471 ejusdem) para que pueda vincularlo y serle oponible sus efectos.

En efecto, la transacción requiere que los derechos sean susceptibles de libre disposición por las partes, o sea, que verse sobre derechos e intereses de contenido particular, crediticio o personal, con una proyección patrimonial o económica y que, por lo mismo, resultan renunciables (arts. 15, 1495, 1602 del C.C.), razón por la cual no es posible, por ejemplo, transar en materia de estado civil (arts. 2472 a 2474 C.C.), o sobre derechos que no existen (art. 2475 C.C.).

Cabe anotar que, en tratándose de la transacción celebrada por entidades públicas el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, señala que “los representantes de la nación, departamentos, intendencias, comisarías y municipios no podrán transigir sin autorización del gobierno nacional, del gobernador, intendente, comisario o alcalde, según fuere el caso”; y [c]uando por ley, ordenanza o acuerdo se haya ordenado promover el proceso en que intervenga una de las mencionadas entidades la transacción deberá ser autorizada por un acto de igual naturaleza.” Norma que resulta concordante con el artículo 218 del Código Contencioso Administrativo por cuya inteligencia para la terminación de procesos por transacción la Nación requerirá autorización del Gobierno Nacional; y las demás entidades públicas sólo podrán hacerlo previa autorización expresa y escrita del Ministro, Jefe de Departamento Administrativo, Gobernador o Alcalde que las represente o a cuyo despacho estén vinculadas o adscritas.

Quiere decir lo anterior que para la Nación, los departamentos, los municipios y los establecimientos públicos la celebración de la transacción es restringida, pues requieren cumplir con la autorización previa, expresa y escrita de la autoridad que señala la norma, formalidad que encuentra fundamento en el interés general y el patrimonio público confiado a los agentes del Estado (arts. 1 y 2 Constitucionales); y en el principio de legalidad que gobierna las actuaciones de todas las autoridades de la República (artículos 1, 2, 3, 4, 6, 121 y 122 Constitución Política).

En esta perspectiva, el Consejo de Estado, con base en la normativa civil, ha considerado que la transacción es un contrato y no ha dudado en la procedencia de las transacciones bajo el imperio de las normas civiles por parte de entidades estatales, con la sola diferencia de que en materia de contratación estatal el contrato es solemne y no consensual, lo que implica que la ausencia del documento escrito conlleva a que se miren como no celebrados; además debe ser suscrito por quien tenga la representación legal de la entidad, quien es el único que tiene la competencia para vincularla contractualmente y debe cumplir con las formalidades previstas en la ley para su procedencia, entre ellas la autorizaciones de ley.

Además, se encuentra que el artículo 340 del Código de Procedimiento Civil regula el trámite de la transacción como forma de terminación anormal del proceso de la siguiente manera:

ARTÍCULO 340. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE. Artículo modificado por el artículo 1, numeral 162 del Decreto 2282 de 1989. En cualquier estado del proceso podrán las partes transigir la litis. También podrán transigir las diferencias que surjan con ocasión del cumplimiento de la sentencia. Para que la transacción produzca efectos procesales, deberá presentarse solicitud escrita por quienes la hayan celebrado, tal como se dispone para la demanda, dirigida al juez o tribunal que conozca del proceso o de la respectiva actuación posterior a éste, según fuere el caso, precisando sus alcances o acompañando el documento que la contenga. Dicha solicitud podrá presentarla también cualquiera de las partes, acompañando el documento de transacción autenticado; en este caso se dará traslado del escrito a las otras partes, por tres días.

El juez aceptará la transacción que se ajuste a las prescripciones sustanciales y declarará terminado el proceso, si se celebró por todas las partes y versa sobre la totalidad de las cuestiones debatidas, quedando sin efecto cualquier sentencia dictada que no estuviere en firme. Si la transacción sólo recae sobre parte del litigio o de la actuación posterior a la sentencia, o sólo se celebró entre algunos de los litigantes, el proceso o la actuación posterior a éste continuarán respecto de las personas o los aspectos no comprendidos en aquella, lo cual deberá precisar el juez en el auto que admita la transacción.

El auto que resuelva sobre la transacción parcial es apelable en el efecto diferido, y el que resuelva sobre la transacción total lo será en el efecto suspensivo.

Cuando el proceso termine por transacción o ésta sea parcial, no habrá lugar a costas, salvo que las partes convengan otra cosa. Si la transacción requiere

licencia y aprobación judicial, el mismo juez que conoce del proceso resolverá sobre éstas; si para ello se requieren pruebas que no obren en el expediente, el juez las decretará de oficio o a solicitud de parte y para practicarlas otorgará un término de cinco días o señalará fecha y hora para audiencia, según el caso.”

En ese orden, de las definiciones legales y jurisprudenciales expuestas en la jurisprudencia en comento se extraen tres elementos que caracterizan a la transacción: (i) la existencia de un derecho dudoso o de una relación jurídica incierta, aunque no esté en litigio; (ii) la voluntad o intención de las partes de mudar la relación jurídica dudosa por otra relación cierta y firme y (iii) la eliminación convencional de la incertidumbre mediante concesiones recíprocas. Esos elementos deberán acompañarse del cumplimiento de las siguientes exigencias:

- La observancia de los requisitos legales para la existencia y validez de los contratos.
- Recaer sobre derechos de los cuales puedan disponer las partes.
- Tener capacidad, en el caso de los particulares, y competencia, en el evento de entidades públicas, para vincularse jurídicamente a través de un contrato de esa naturaleza.

Así las cosas, la Sala pasará a determinar la legalidad de la solicitud remitida por el Ministerio de Educación, a fin de dar por terminado el proceso.

2. Caso concreto

La apoderada judicial del Ministerio de Educación Nacional remitió el 13 de julio de 2021 contrato de transacción suscrito entre el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Yobany López Quintero, apoderado de la parte demandante, la resolución que autorizó llevar a cabo la negociación a nombre del Ministerio de Educación y la certificación expedida por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de esa entidad.

Cada uno de los documentos aportados por la parte demandada serán analizados a la luz de los requisitos descritos en el acápite precedente.

a. El contrato de transacción CTJ0052FID se suscribió el 22 de octubre de 2020 por Luis Gustavo Fierro Maya, Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación Nacional, y Yobany Alberto López Quintero, apoderado de Ruby Praxedes Bigott Garcés, según poder visible en las páginas 17 y 18 del archivo 01

del expediente digital, en el que quedó facultado para transar y conciliar. El acuerdo fue autenticado ante el Notario Único del Círculo de Filandia – Quindío, el 23 de octubre de 2020.

De las consideraciones del acuerdo, se destaca lo siguiente:

18. Que en las mesas de trabajo adelantadas entre el Ministerio de Educación Nacional, FIDUPREVISORA S.A. y el abogado (a) **YOBANY ALBERTO LÓPEZ QUINTERO** apoderado de los docentes a que se refiere la cláusula cuarta de este contrato, se encontraron DOSCIENTOS VEINTIUN (221) procesos judiciales por concepto de sanción por mora que cumplen las condiciones para pago en el marco de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 2020 de 2019, que serán objeto del presente contrato de transacción y bajo los lineamientos del Comité de Conciliación del Ministerio de Educación Nacional. La verificación de la liquidación de los procesos judiciales se realizó a través del cruce de la información del apoderado de los docentes y de la sociedad fiduciaria.

19. Que el H. Consejo de Estado en la ya referida sentencia de unificación SUJ-SII-012-2018, aclarada el 26 de agosto de 2019, determinó que la sanción por mora en las cesantías de los docentes, resulta conciliable y/o transigible, como también lo es, los intereses allí reconocidos, los causados por el no pago de la sentencia y las costas y demás expensas derivadas de los procesos que originaron la decisión judicial.

20. Que una de las características de los contratos de transacción, es el de poder realizarse concesiones recíprocas sobre el objeto del litigio eventual, en este caso, las declaraciones y

condenas de las sentencias relacionadas con la sanción por mora en el pago tardío de las cesantías de los docentes del Magisterio que intervinieron como demandantes.

21. Que en la sesión No. treinta (30) del 16 de julio al 21 de octubre de 2020 (permanente), el Comité de Conciliación del Ministerio de Educación Nacional resolvió establecer el lineamiento para transar procesos judiciales en contra del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por concepto de sanción por mora en el pago tardío de las cesantías, definiendo los siguientes criterios:

JUDICIAL	
RANGO LIQUIDACIÓN	PORCENTAJES
(0-10 MILLONES)	90%
(10 MILLONES - 22 MILLONES)	85%
(22 MILLONES - 30 MILLONES)	83%
(MAYOR A 30 MILLONES)	80%

22. Que en atención a las gestiones que conforme lo dispuesto en el Decreto 2020 de 2019 corresponden a FIDUPREVISORA S.A., mediante comunicación con radicados **2020-ER-248331** y **2020-ER-251224** del 7 y 9 de octubre de 2020 respectivamente, remitió la relación de los procesos judiciales verificados y certificados, que cumplen las condiciones para el pago, así como la verificación del poder otorgado a **YOBANY ALBERTO LÓPEZ QUINTERO** para conciliar y transigir.

23. Que el presente contrato de transacción exige la capacidad de disposición de las partes frente al objeto a transigir, de allí que se requiera contar con la expresa facultad para celebrar la transacción.

Así las cosas, acordaron como objeto del acuerdo: *“Transar las obligaciones derivadas de los procesos judiciales que pretenden el reconocimiento y pago de*

sanción por mora en el pago tardío de las cesantías solicitadas por los docentes del FOMAG, para precaver eventuales condenas en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO”.

En cuanto a las concesiones recíprocas, se acordó que el apoderado de la parte accionante se obligaba a disminuir el valor de sus pretensiones en un porcentaje entre el 10% y el 20% dependiendo de las pretensiones de la demanda, desistir del proceso judicial dentro de los tres (3) días siguientes al pago efectivo de la transacción por parte de Fiduprevisora S.A., cuya liquidación se certifica mediante radicados 2020-ER-248381 y 2020-ER251224 del 7 y del 9 de octubre de 2020, respectivamente. El pago se acordó para los ocho (8) días siguientes a la celebración del contrato.

En consecuencia, se relacionaron las personas que se acogían al mencionado contrato de transacción de las cuales en el numeral 138 se evidencia a la señora Ruby Praxedes Bigott Garcés al interior del proceso 81001-3333-002-2019-00370-01, quien transa por un valor de tres millones doscientos setenta y siete mil setecientos treinta y cuatro pesos con treinta centavos (\$3.277.734,30), de los tres millones seiscientos cuarenta y un mil novecientos veintisiete pesos (\$3.641.927) como valor en mora.

En segundo lugar, se observa la Resolución 013978 del 28 de julio de 2020, mediante la cual se delegó en el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación la facultad de transigir y se autorizó la transacción para precaver o terminar procesos judiciales relacionados con sanción por mora en el pago de cesantías a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Así mismo, en la parte resolutive se consignó que dicha facultad estaba destinada para aquellos asuntos en los que pretenda el pago de la sanción por mora por el pago tardío. Lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 313 del C.G.P.

Por último, de lo anterior se dejó constancia por parte del secretario técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Educación Nacional que *“En desarrollo de dicha sesión, el día 28 de julio se aprobó extender la política de la transacción a los procesos judiciales; en consecuencia, del 12 al 18 de agosto se aprobó transar un grupo de 1.459 procesos judiciales y, corresponderá a Fiduprevisora S.A. en ejercicio de sus obligaciones contractuales como entidad que ejerce la defensa judicial de FOMAG, comunicar a los diferentes despachos*

judiciales la celebración de la transacción con el objeto de dar por terminados los procesos que se siguen ante la jurisdicción”.

Así las cosas, es claro para el plenario que el contrato de transacción suscrito por la partes cumple con el lleno de requisitos establecidos en los artículos 312 y 313 del C.G.P. aplicable al caso concreto por remisión expresa del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca

RESUELVE

PRIMERO: ACCEDER a la solicitud de terminación del proceso presentada por el Ministerio de Educación Nacional el 13 de julio de 2021, con ocasión a la celebración del contrato de transacción CTJ0052FID del 22 de octubre de 2020.

SEGUNDO: DECLARAR terminado el proceso de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 312 del C.G.P.

TERCERO: Una vez en firme esta providencia, por secretaría **REMÍTASE** el proceso al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones en el sistema de información judicial asignado a esta Corporación.

Esta providencia fue discutida y aprobada en la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LIDA YANNETE MANRIQUE ALONSO
Magistrada


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada