



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA
Magistrada Ponente: MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ

Santa Marta, veintitrés (23) de febrero del año dos mil veintiuno (2021).

RADICACIÓN: 47-001-2333-000-2019-00609-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACTOR: MARGARITA DEL SOCORRO BAEZ CADAVID
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.
ASUNTO: INCORPORACIÓN DE PRUEBAS – FIJACIÓN DEL LITIGIO PARAGRAFO 2º DEL ARTÍCULO 175 DE LA LEY 1437 DE 2011 MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 38 DE LA LEY 2080 DE 2021

Una vez estudiado el expediente de la referencia, advierte el Despacho que la entidad demandada no propuso ningún tipo de excepciones. En ese sentido, se procede a estudiar la posibilidad de dictar sentencia anticipada conforme lo dispuesto en el artículo 182 A del CPACA.

I. CONSIDERACIONES

1.1. De la posibilidad de dictar sentencia anticipada.

Una vez analizado el trámite impartido al presente proceso y estando al Despacho para fijar fecha para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, se procede a verificar la hipótesis artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, disposición normativa adicionada por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021¹, para dictar sentencia anticipada, toda vez que no es necesario practicar pruebas y no existen excepciones pendientes de resolver, por lo que no se llevará a cabo audiencia inicial y se adoptarán las medidas para adecuar el trámite a la citada disposición normativa, que en este punto dispone textualmente:

“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 “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”

RADICACIÓN: 47-001-2333-000-2019-00609-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACTOR: MARGARITA DEL SOCORRO CADAVID
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG
ASUNTO: INCORPORACIÓN DE PRUEBAS – FIJACIÓN DEL LITIGIO

2

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 el 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. (...)

Nótese que la norma traída a colación le permite al conductor del proceso que en aquellos casos de “puro derecho” o en los que “no fuere necesario practicar pruebas”, pueda proferir sentencia “antes de la audiencia inicial”, previo a pronunciarse sobre las pruebas cuando a ellos hubiere lugar y fijando el litigio u objeto de controversia; razón por la cual se procede de conformidad.

1.2. Decisión sobre las pruebas.

1.2.1. Pruebas aportadas por la parte demandante.

- Poder conferido por la señora Margarita del Socorro Baez Cadavid con cédula de ciudadanía N°57.400.81 a la Doctora Mónica María Escobar Ocampo con cedula de ciudadanía N°44.944.297 para que interponga demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en su nombre con el fin de obtener el reconocimiento y pago de la sanción moratoria reclamada. (fls.13-14)
- Resolución No. 0309 de 13 de marzo de 2015 por el cual se reconoce y se ordena el pago de una cesantía parcial para compra de vivienda a favor de la señora Margarita del Socorro Báez Cadavid con cédula de ciudadanía No.57.400.810. (fls15-17)

RADICACIÓN: 47-001-2333-000-2019-00609-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACTOR: MARGARITA DEL SOCORRO CADAVID
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG
ASUNTO: INCORPORACIÓN DE PRUEBAS – FIJACIÓN DEL LITIGIO

3

- Resolución No. 1105 de 06 de noviembre de 2015 por el cual se aclara la Resolución No. 0309 del 13 de marzo de 2015 en el sentido de indicar que el valor liquidado es \$23'772.299 y el valor a reconocer es \$12'960.427 y no con se había indicado. (fl. 18)
- Recibo de banco BBVA con fecha 08/03/2016 por concepto de nómina de cesantías parciales correspondiente a la señora Báez Cadavid Margarita del Socorro por el valor de doce millones novecientos sesenta mil cuatrocientos veintisiete pesos (\$12.960.427). (fl.19)
- Declaración de operaciones en efectivo con fecha de operación 08/03/2016 siendo el señor José de la Cruz García quien realiza la operación. (fl.19)
- Petición realizada ante la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por parte del apoderado de la parte demandante en el que solicita el pago de la sanción por mora en la consignación de las cesantías. (fls 20-22)
- Constancia de conciliación extrajudicial convocado por la accionante y realizado por la Procuraduría 43 Judicial II para asuntos administrativos con N° de radicación 199 de 31 de mayo de 2019. (fl.24)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 182-A del C.P.A.C.A y 173 del C.G.P., respecto a las documentales aportadas con la demanda, se admiten y se incorporan al proceso las obrantes a folios 13 al 24 del expediente, descritas anteriormente, y se valoraran al momento de dictar sentencia.

1.2.2. Pruebas aportadas por la parte demandada.

La parte demandada no aportó pruebas.

1.2.3. Pruebas solicitadas por la parte demandante.

La parte demandante no solicitó pruebas.

1.2.4. Pruebas solicitadas por la parte demandada.

La parte demandada no solicitó pruebas.

RADICACIÓN: 47-001-2333-000-2019-00609-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACTOR: MARGARITA DEL SOCORRO CADAVID
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG
ASUNTO: INCORPORACIÓN DE PRUEBAS – FIJACIÓN DEL LITIGIO

4

1.3. De la fijación del litigio.

Sobre este aspecto, vale la pena mencionar que con la reforma que se introdujo a partir de la expedición de la Ley 2080 de 2021, donde se estableció en el inciso primero del numeral primero del artículo 42 que adicionó el 182A, previamente citado, que el juez al momento de determinar que va a dictar sentencia anticipada antes de la audiencia inicial, por auto debe pronunciarse sobre las pruebas y, además, debe fijar el litigio u objeto de controversia.

En ese punto, resulta pertinente traer a colación un pronunciamiento de la Sección Quinta del Consejo de Estado², en el que se establece que la fijación del litigio constituye uno de los aspectos cruciales para el desarrollo del proceso en los siguientes términos:

“(…)

32. Con respecto a dicha fase, se señala en el numeral 7 del artículo 180 del CPACA que, “Una vez resueltos todos los puntos relativos a las excepciones, el juez indagará a las partes sobre los hechos en los que están de acuerdo, y los demás extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la de reconvencción, si a ello hubiere lugar, y con fundamento en la respuesta procederá a la fijación de litigio”.

33. Para este Despacho, y así lo respaldó la Sala en sentencia del 3 de diciembre de 2015³, esa etapa procesal reviste una importancia superlativa en la tarea de asegurar caros referentes constitucionales, argumentos que se retoman, tal como sigue.

34. La fijación del litigio constituye uno de los aspectos cruciales para el desarrollo del proceso, en la medida en que se erige como la carta de navegación o la hoja de ruta que habrá de seguirse a efectos de hallar solución a los problemas jurídicos que en ella se planteen. Es la oportunidad que tiene el juzgador de depurar el contexto fáctico y jurídico relevante para los sujetos procesales en contienda, sujetos estos que podrán a través del recurso de reposición buscar la mayor claridad en el evento en que consideren que el fijado por el Despacho se excede o se limita frente a lo pretendido. O, como lo señaló la Sección Quinta en pretérita ocasión, al advertir que es el escenario en el que el juez contencioso puede, con claridad, “... determinar cuáles son los hechos controvertidos y las censuras que se le endilgan al acto acusado...”⁴.

35. Para ello, es menester que se extraigan los supuestos fácticos sobre los cuales existe acuerdo y aquellos sobre los que no. Los primeros no requerirán refrendación probatoria, a menos que la ley determine lo contrario, pues, desde esta etapa procesal, es posible que se tengan por acreditados. De ahí que, tal circunstancia, a su vez, permita descartar la práctica de eventuales pruebas que,

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-28-000-2020-00052-00.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrada ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, tres (3) de diciembre de dos mil quince (2015), Radicación número: 11001-03-28-000-2014-00135-00, Actor: Pablo Bustos Sánchez, Demandado: magistrado del Consejo Nacional Electoral.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M. P. Susana Buitrago Valencia, 27 de octubre de 2014, exp. No. 11001-03-28-000-2014-00022-00.

RADICACIÓN: 47-001-2333-000-2019-00609-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACTOR: MARGARITA DEL SOCORRO CADAVID
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG
ASUNTO: INCORPORACIÓN DE PRUEBAS – FIJACIÓN DEL LITIGIO

5

versando sobre tales puntos, hayan sido solicitadas por las partes o intervinientes, pues, bajo esa óptica, no resultan necesarias de cara al marco fáctico que se ha fijado –aunque ya se ha dicho que en el caso de la referencia no hay pruebas que deban ser practicadas–.

36. Ahora, más importante aún es el hecho de que el juez, como director del proceso y con la anuencia de las partes, determine el alcance de las pretensiones y los fundamentos de hecho y de derecho que las sustentan, así como también de las excepciones a que hubiere lugar, a efectos de evitar desenlaces ambiguos del proceso, que conlleven un perjudicial desgaste para la administración de justicia y para todos los sujetos procesales. (...)

38. Por lo dicho, resulta cardinal que todos los involucrados, incluido el propio operador jurídico, sienten con claridad las bases de la discusión que se pretende desentrañar, ya que la pasividad frente a tan determinante aspecto, puede conducir a que se excluyan focos de controversia o, peor aún, que se cambie la orientación del debate o se permita la inclusión de nuevas razones en favor o en contra de la legalidad del acto acusado, con todo lo que ello implica.

39. No puede perderse de vista que, una vez concluida esta fase, difícilmente podrán las partes reorientar la litis; mucho menos, si, por incuria o por cualquier otro motivo, dejaron de utilizar los medios de impugnación disponibles para exponer su desacuerdo con los problemas jurídicos en torno a los cuales, en lo sucesivo y de conformidad con el proveído que decidió sobre la fijación del litigio, habrá de gravitar el pronunciamiento que ponga fin al proceso.

40. Dicha etapa procesal denota una esfera de concreción del principio de congruencia, que, a su vez, se traduce en un eje axial del debido proceso y de la justicia rogada como premisa ineludible dentro del ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, a la cual, desde luego, no escapa la justicia electoral.

41. De hecho, en esta sede, como en otras en las que se entrevera el goce de garantías superiores, se debe, sin sacrificar el derecho sustancial, manejar con mucho celo tal corrección formal –que es propia también de los principios de eventualidad y de contradicción, tan inherentes al debido proceso–, pues, en su seno, se ventilan divergencias que inciden en los derechos fundamentales a elegir y ser elegido, así como a participar de la conformación, ejercicio y control del poder político, entre otros.

42. De ahí que la regla general sea que la decisión del juez –unipersonal o colegiado– con la cual se provea sobre el fondo de la cuestión debatida, se circunscriba a los estrictos y precisos términos de la senda argumental previamente definida al momento de la fijación del litigio.

*43. Es así como, en esta oportunidad, **insiste el Despacho en el valor de la fijación del litigio como plano de coordinadas imprescindible en el proceso, pero matizado por la verdad y la justicia como valores supremos en nuestro ordenamiento, así como por la protección de garantías iusfundamentales como inexcusable mandato para el juzgador.***

44. Lo anterior se explica en que, si bien a los distintos sujetos procesales, en principio, no les es dable anticipar con certeza el sentido del fallo, si resulta necesario que puedan, por lo menos, prever sus contenidos genéricos, ya que, de lo contrario, imperaría el desconcierto y la perplejidad en las actuaciones judiciales.

RADICACIÓN: 47-001-2333-000-2019-00609-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACTOR: MARGARITA DEL SOCORRO CADAVID
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG
ASUNTO: INCORPORACIÓN DE PRUEBAS – FIJACIÓN DEL LITIGIO

6

al irrespetarse los parámetros mínimos de objetividad que demanda un debido proceso que, por demás, no es exclusivo de ninguna de las partes, sino que atañe a todos los implicados en la discusión.”

(Negritas y subrayado fuera del texto original)

En la demanda de la referencia se pretende:

“PRIMERA: Que se declare la nulidad del acto ficto configurado el día 23 de octubre de 2018, frente a la petición presentada el día 23 de julio de 2018, en cuanto negó el derecho a pagar la SANCIÓN POR MORA a mi mandante establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la demandada y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.

SEGUNDO: Declarar que mi representado tiene derecho a que la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO le reconozca y pague la SANCIÓN POR MORA establecida en la Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006, equivalentes a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los setenta (70) días hábiles después de haber radicado la solicitud de la cesantía ante la entidad y hasta cuando se hizo efectivo el pago de la misma.”

Una vez analizadas las pretensiones y argumentos expuestos en la demanda, a la luz de la jurisprudencia transcrita se procede a fijar el litigio en los siguientes términos:

El objeto del litigio es determinar si se debe declarar o no la nulidad del acto ficto o presunto negativo producto de la falta de respuesta por parte de la Secretaría de Educación del Departamento del Magdalena a la petición de reconocimiento de sanción moratoria radicada por el accionante el 23 de julio de 2018.

Para lo anterior, habrá que establecerse:

1. Si a la accionante le resultan aplicables las disposiciones de la Ley 244 de 1995 que establece la sanción por mora en el pago de cesantías parciales o si por el contrario al tener la condición de docente al servicio del Estado le es aplicable un régimen especial en materia de cesantías, contemplado en la Ley 91 de 1989.

En el evento de que le resulten aplicables las disposiciones de la Ley 244 de 1995 tendrá que determinarse:

RADICACIÓN: 47-001-2333-000-2019-00609-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACTOR: MARGARITA DEL SOCORRO CADAVID
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG
ASUNTO: INCORPORACIÓN DE PRUEBAS – FIJACIÓN DEL LITIGIO

7

2. Si la Nación – Ministerio de Educación – Fomag incumplió el término establecido en dicha Ley para efectuar el reconocimiento y pago de las cesantías parciales para la compra de vivienda de la actora realizada a través de la Resolución N° 0309 de 13 de marzo de 2015 y por ende se deba acceder al reconocimiento de la sanción moratoria reclamada.
3. Se verificará si procede el pago de intereses moratorios sobre la suma que se reconozca y los ajustes de valor conforme al índice de precios del consumidor.
4. Y, por último, si operó la prescripción total o parcial de los valores reconocidos.

RESUELVE:

PRIMERO: Incorpórense al expediente las pruebas documentales allegadas con la demanda obrantes a folios 13 - 24 del expediente que corresponde a la resolución 0309 de 13 de marzo de 2018 mediante la cual se reconoció la cesantía, poder, recibo y pago de la cesantía, petición realizada a la entidad y la constancia de la procuraduría, las cuales se admiten como tales.

SEGUNDO: Fijar el litigio de la siguiente manera:

“El objeto del litigio es determinar si se debe declarar o no la nulidad del acto ficto o presunto negativo producto de la falta de respuesta por parte de la Secretaría de Educación del Departamento del Magdalena a la petición de reconocimiento de sanción moratoria radicada por el accionante el 23 de julio de 2018.

Para lo anterior, habrá que establecerse:

1. Si a la accionante le resultan aplicables las disposiciones de la Ley 244 de 1995 que establece la sanción por mora en el pago de cesantías parciales o si por el contrario al tener la condición de docente al servicio del Estado le es aplicable un régimen especial en materia de cesantías, contemplado en la Ley 91 de 1989.

En el evento de que le resulten aplicables las disposiciones de la Ley 244 de 1995 tendrá que determinarse:

2. Si la Nación – Ministerio de Educación – Fomag incumplió el término establecido en dicha Ley para efectuar el reconocimiento y pago de las cesantías parciales para la compra de vivienda de la actora realizada a través de la Resolución N° 0309 de 13 de marzo de 2015 y por ende se deba acceder al reconocimiento de la sanción moratoria reclamada.

3. Se verificará si procede el pago de intereses moratorios sobre la suma que se reconozca y los ajustes de valor conforme al índice de precios del consumidor.

4. Y, por último, si operó la prescripción total o parcial de los valores reconocidos.”

RADICACIÓN: 47-001-2333-000-2019-00609-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACTOR: MARGARITA DEL SOCORRO CADAVID
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG
ASUNTO: INCORPORACIÓN DE PRUEBAS – FIJACIÓN DEL LITIGIO

8

TERCERO: Una vez ejecutoriada la presente decisión, **devuélvase** el expediente al Despacho correr traslado para alegar de conclusión.

CUARTO: Incorporar esta providencia al expediente digitalizado organizado en OneDrive y en el sistema de información Justicia XXI Web – Tyba.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MARIBEL MENDOZA JIMENEZ
Magistrada