

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-35-013-2021-00340-01
Demandante: Blanca Ruth Ojeda Ladino
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
Controversia: Sanción moratoria pago tardío de cesantías docente

En el momento en que el despacho entra a decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en contra de la sentencia del 29 de junio de 2023 proferida por el Juzgado Trece (13) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, encuentra que se debe decretar una nulidad insaneable.

I. Antecedentes

La señora Blanca Ruth Ojeda Ladino, por intermedio de apoderada y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda en contra de la Nación - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la Secretaría de Educación de Bogotá, formulando las siguientes pretensiones¹:

DECLARACIONES

*1. Declarar la Nulidad del Acto Ficto configurado el día **25 DE SEPTIEMBRE DE 2020**, de la petición radicada ante la **ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA- SECRETARIA DE EDUCACION BOGOTA y LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FOMAG** que niega el reconocimiento de la sanción moratoria a mi mandante, de conformidad con los parámetros establecidos en la Ley 1071 de 2006 y la ley 1955 de 2019.*

*2. Declarar que mi representado tiene derecho al reconocimiento y pago de la **SANCIÓN POR MORA** al **ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA- SECRETARIA DE EDUCACION BOGOTA**, establecida en la ley 1071 de 2006 a mi mandante, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los 15 días siguientes al momento en que se radicó la solicitud de cesantía de mi representado (a), de conformidad con el artículo 57 de la ley 1955 de 2019.*

*3. Declarar que mi representado tiene derecho al reconocimiento y pago de la **SANCIÓN POR MORA** a **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FOMAG**, establecida en la ley 1071 de 2006 a mi mandante, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los*

¹ Archivo 30 del expediente digital migrado a Samai, folios 3 a 18.

cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes, al momento en que quedó ejecutoriado el acto administrativo que reconoció las cesantías a mi mandante.

CONDENAS

*1. Condenar al **ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA- SECRETARIA DE EDUCACION BOGOTA** al reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la ley 1071 de 2006 a favor de mi mandante, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los 15 días siguientes al momento en que se radicó la solicitud de cesantía de mi representado (a), de conformidad con el artículo 57 de la ley 1955 de 2019.*

*2. Condenar a **LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FOMAG**, al reconocimiento y pago de la SANCIÓN POR MORA establecida en la ley 1071 de 2006 a favor de mi mandante, equivalente a un (1) día de su salario por cada día de retardo, contados desde los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes, al momento en que quedó ejecutoriado el acto administrativo que reconoció las cesantías a mi mandante.*

*3. Que se ordene a la **ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA- SECRETARIA DE EDUCACION BOGOTA - NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**-dar cumplimiento al fallo que se dicte dentro de este proceso en el término de 30 días contados desde la comunicación de este tal como lo dispone el artículo 192 y siguientes del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (C.P.A.C.A). (...).*

El Juzgado Trece (13) Administrativo de Bogotá, mediante auto del 10 de diciembre de 2021 admitió la demanda en contra de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, entidad que se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda solicitando la vinculación del ente territorial, en tanto, el Fondo únicamente debe cancelar la sanción respecto del año 2019, en virtud de lo dispuesto en la Ley 1955 de 2019².

Por auto del 23 de junio de 2022 el citado Juzgado resolvió las excepciones previas, para lo cual decidió declarar no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e ineptitud sustantiva de la demanda por falta de integración del litisconsorte necesario respecto de la Secretaría de Educación de Bogotá³.

Luego, mediante sentencia del 29 de junio de 2023⁴, el Juzgado accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, al estimar que comoquiera que la demandante el 8 de abril de 2019 presentó el reconocimiento de sus cesantías parciales, la entidad tenía hasta el 2 de mayo de esa anualidad para expedir el acto administrativo, sin embargo, lo hizo hasta el 6 de febrero de 2020, igualmente, precisó que los 45 días para efectuar el pago del auxilio, fenecían el 23 de julio de 2019, no obstante, el dinero se puso a disposición de la actora el 13 de marzo de 2020, razón por la cual, determinó que le asistía el derecho a la sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías, entre el 24 de julio de 2019

² Archivo 3 del expediente digital migrado a Samai, folios 223 a 233.

³ Archivo 3 del expediente digital migrado a Samai, folios 260 a 267.

⁴ Archivo 8 del expediente digital migrado a Samai.

y el 12 de marzo de 2020, sanción atribuible en su totalidad al Fomag, *“pues de acuerdo con lo establecido en el párrafo transitorio del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, las sanciones causadas hasta el 31 de diciembre de 2019, como es este caso, serán canceladas por esa entidad, a través de la emisión de los TES (título de tesorería) expedido por el Ministerio de Hacienda. Nótese que en este caso si bien la sanción moratoria se inició el **24 de julio de 2019** y se **extendió hasta el 12 de marzo de 2020**, lo cierto es que su **causación se produjo en el año 2019**, razón por la cual al haberse generado antes del 1° de enero de 2020, le corresponde a FOMAG asumir su pago”*.

De igual manera, indicó que, si bien es cierto que la mora se causó desde el 24 de julio de 2019 hasta el 12 de marzo de 2020, también lo es que el Fomag realizó un pago por concepto de sanción, por un valor de \$ 21.037.274, correspondiente a 161 días de mora comprendidos entre el **“24 de julio y el 31 de diciembre de 2019”**, para lo cual tomó como base el salario mensual de \$ 3.919.989, quedando pendiente la causada en la vigencia 2020. Por consiguiente, comoquiera que el FOMAG pagó a la demandante la sanción por mora correspondiente a la vigencia de 2019, se advierte que para efectos del restablecimiento del derecho, solo es procedente ordenar el pago de la sanción faltante, causada del **1° de enero al 12 de marzo de 2020”**.

Por último, precisó que no se configuró el fenómeno jurídico de la prescripción, toda vez que entre la fecha que el derecho se hizo exigible y en que se solicitó la sanción moratoria, no trascurrieron más de tres años.

Como consecuencia de lo anterior, declaró la nulidad del acto ficto acusado y condenó a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a reconocer y pagar a la demandante la sanción moratoria correspondiente a *“un día de salario por cada día de retardo, por el período del **1° de enero al 12 de marzo de 2020**, la cual será calculada teniendo en cuenta el salario devengado por la demandante en el año **2019**”*.

Contra la anterior determinación el Fomag formuló recurso de apelación⁵, al considerar que la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías de la demandante, ocurrió en vigencia de 2020, por tanto, en concordancia con lo previsto en la Ley 1955 de 2019, los recursos del Fomag sólo podrán destinarse para garantizar el pago de las prestaciones económicas, sociales y asistenciales de sus afiliados docentes, pensionados y beneficiarios, mas no para el pago de indemnizaciones económicas decretadas por vía judicial o administrativa. En consideración a lo anterior, manifiesta que *“redunda en claridad la norma, al expresar que, el FOMAG asumirá el pago de sanción moratoria de cesantías,*

⁵ Archivo 10 del expediente electrónico migrado a Samai.

hasta el último día del último mes del año 2019; esto es, hasta el 31 de diciembre de 2019; empero, la moratoria generada a partir de dicha fecha, le será imputable exclusivamente al Ente Territorial respectivo”, razón por la cual, pide revocar el fallo de primera instancia, en el sentido de determinar que la responsabilidad es atribuible en su totalidad a la secretaría de educación de Bogotá.

Frente a dicho aspecto, se observa que en el trámite de primera instancia no se vinculó a la Secretaría de Educación de Bogotá y pese a que en el auto del 23 de junio de 2022 se desestimó la excepción de falta de integración del litisconsorte necesario, en lo que tiene que ver con la vinculación de la entidad territorial, considera el despacho que ello no impide que en esta instancia se resuelva sobre su responsabilidad, en tanto, como se mencionó el Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio apeló dicha decisión.

No obstante, de la revisión integral del expediente se encuentra que al proceso no se vinculó a la Secretaría de Educación de Bogotá ni a la Fidupervisora S.A., quien ostenta la calidad de administradora y vocera del patrimonio del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo cual se debe revisar su participación en la causación de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías de la parte actora, lo que sin lugar a duda conlleva a un conflicto al momento de endilgar la responsabilidad en el pago de la sanción moratoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, pues dicha norma trajo un cambio en cuanto a la entidad responsable de asumir el pago y el origen de los recursos con los que se asumirá el mismo.

II. Consideraciones

Las nulidades procesales son irregularidades que pueden concurrir dentro del trámite de un proceso judicial en los eventos taxativamente señalados por el legislador. En algunos casos, estas circunstancias anómalas son susceptibles de ser superadas mediante trámites especiales de convalidación (saneables), y en otros eventos, el vicio puede ser de tal magnitud que conlleva a la invalidez total o parcial del procedimiento adelantado en sede judicial (insaneables).

Las causales de nulidad se encuentran contempladas en el artículo 133 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 208 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En lo pertinente se tiene que al regular el trámite y oportunidad de las nulidades procesales, el legislador dispuso que el juez está llamado a anular la sentencia en aquellos casos en que se evidencie la necesidad de integrar un litisconsorcio necesario. En lo pertinente, hay que resaltar que el artículo 61 del CGP reguló el litisconsorcio necesario en los siguientes términos:

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 comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que 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. (Subrayado ausente en el texto original)

Con fundamento en lo anterior, se colige que el litisconsorte necesario debe vincularse mediante el auto admisorio de la demanda, lo anterior so pena de que se configure la causal de nulidad contemplada en el numeral 8º del artículo 133 del CGP. Sin embargo, en aquellos eventos en que no se realice la vinculación de rigor en este primer momento procesal, deviene la posibilidad de citar al litisconsorte necesario en cualquier otra etapa del proceso siempre que no se hubiere dictado sentencia de primera instancia; con todo, en aquellos casos en que se establezca la necesidad de vincular a este sujeto procesal luego de haberse proferido el correspondiente fallo, el juez únicamente está llamado a anular la sentencia de primera instancia.

III. Caso concreto

En el presente asunto, como se indicó, la demandante pretende el reconocimiento de la sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías, en los términos de la Ley 1071 de 2006.

Dentro del trámite del proceso en primera instancia se observa que se declaró no probada la excepción de falta de integración del litisconsorte necesario en lo que tiene que ver con la vinculación del ente territorial y se continuó el proceso con la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como parte pasiva, condenándola al pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías causadas del 1º de enero al 12 de marzo de 2020, decisión que fue recurrida por dicha entidad al considerar que su responsabilidad se circunscribe a lo dispuesto en la Ley 1955 de 2019.

En vista que es objeto de apelación la legitimación en la causa por pasiva por parte de la Secretaría de Educación de Bogotá, y como este despacho considera que la Fiduprevisora S.A. ostenta la calidad de administradora y vocera del patrimonio del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se estima necesario evaluar si en efecto podrían llegar a ser responsables en todo o en parte

de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, pues de ser así no podría emitirse sentencia en segunda instancia al no estar conformado en debida forma el contradictorio, y menos aún sería posible vincularlas en este momento procesal en segunda instancia, pues ello conllevaría la vulneración del derecho al debido proceso, defensa y contradicción de dichas entidades.

Por tanto, se procede a evaluar si eventualmente la Secretaría de Educación de Bogotá y la Fiduprevisora S.A. tienen injerencia en el asunto, y en ese sentido, si deben comparecer o no en el proceso, esto ante una eventual condena en el pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, sin que dicho análisis constituya un prejuzgamiento de la controversia.

En virtud de la Ley 43 de 1975⁶ la Nación y las entidades territoriales asumieron las obligaciones prestacionales respecto del personal docente; con ese fin mediante el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, el legislador creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en el cual el Estado tuviere más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno nacional suscribiría el correspondiente contrato de fiducia mercantil.

De conformidad con la normatividad precitada, al Fondo se le atribuyó la función de atender las prestaciones sociales de los docentes afiliados a este, es decir, que tiene a su cargo la función administrativa de reconocer la prestación a través de la expedición del acto administrativo, cuyo monto se paga con cargo al patrimonio autónomo, recursos que son manejados y administrados por la Fiduciaria la Previsora S.A., en virtud del contrato de fiducia mercantil celebrado entre el Ministerio de Educación Nacional y la Fiduciaria La Previsora S.A.

Por otra parte, se precisa que el Decreto 1272 de 2018 *“Por el cual se modifica el Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación-, se reglamenta el reconocimiento y pago de Prestaciones Económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y se dictan otras disposiciones”*, señaló que el pago de la sanción moratoria se hará con cargo a los recursos del Fomag, en los siguientes términos:

“Artículo 2.4.4.2.3.2.28. Sanción moratoria. El pago de la sanción moratoria se hará con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin perjuicio de las acciones legales o judiciales correspondientes que se deban adelantar contra de quien de lugar a la configuración de la sanción moratoria, con el fin de que el Fondo recupere las sumas pagadas por el incumplimiento de los términos previstos en la Ley 1071 de 2006”.

⁶ “Por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarias; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”

Luego, la Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad”* estableció:

“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.

Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio sólo 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.***

Parágrafo transitorio. Para efectos de financiar el pago de las sanciones por mora a cargo fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio causadas a diciembre de 2019, facúltese al ministerio de hacienda y crédito público para emitir títulos de tesorería que serán administrados por una o varias sociedades fiduciarias públicas; así mismo, el ministerio de hacienda y crédito público definirá la operación, las reglas de negociación y pago de los mismos. el consejo directivo del Fomag efectuará la adición presupuestal de los recursos de los que trata el presente parágrafo.

La emisión de bonos o títulos no implica operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos de su redención.”. (Subraya el despacho)

De acuerdo con la anterior normativa, se concluye que para determinar en quien recae la responsabilidad de asumir el pago de la sanción moratoria, se debe establecer la fecha de causación de la misma. Así entonces, la entidad territorial será la responsable, en el evento en que el pago extemporáneo se genere como consecuencia del incumplimiento de los términos establecidos para la radicación o entrega de la solicitud de pago al Fomag, caso en el cual el Fondo asume únicamente la cancelación del auxilio de las cesantías. Y la Fiduprevisora S.A. asumirá la mora por incumplir los tiempos para poner a disposición del docente el valor de sus cesantías⁷.

Con la expedición del Decreto 942 de 2022 se regularon varios aspectos, entre ellos la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, estableciéndose que corresponde a la entidad territorial y a la sociedad fiduciaria encargada de manejar los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

⁷ Consejo de Estado. Decisiones sobre conflictos negativos de competencia para definir quien asume la sanción moratoria. Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 28 de julio de 2023, radicado 11001030600020220021300, C.P. Ana María Charry, y del 25 de octubre de 2023, radicado 11001030600020230013300, C.P. Oscar Darío Maya.

reconocer y pagar la sanción cuando el pago extemporáneo se produce por el incumplimiento de los términos previstos.

Con base en lo expuesto, en el análisis de la causación de la sanción moratoria en los términos de la Ley 1955 de 2019, resulta necesario vincular tanto a la entidad territorial como a la Fiduprevisora S.A., con el fin de determinar la responsabilidad de cada una, y luego de ello corresponde al operador judicial efectuar el análisis de si ambas entidades incurrieron en mora, y en caso afirmativo, establecer de forma proporcional el pago de la misma.

Por tanto, se advierte que la Secretaría de Educación de Bogotá y la Fiduprevisora S.A. deben comparecer en el proceso como parte pasiva para que ejerzan en debida forma su derecho a la defensa y contradicción, pues en el evento de determinar que se configuró la sanción moratoria por el pago tardío del auxilio de las cesantías de la demandante, se debe establecer a quien le es atribuible la sanción conforme lo establece la Ley 1955 de 2019.

Se advierte que la decisión adoptada en esta instancia consistente en anular de oficio la sentencia de primera instancia proferida el 29 de junio de 2023 por el Juzgado Trece (13) Administrativo de Bogotá, para que integre debidamente el contradictorio, no implica que las actuaciones surtidas con anterioridad queden viciadas de nulidad, sino que deberá garantizar a la Secretaría de Educación de Bogotá y a la Fiduprevisora S.A., las demás oportunidades procesales que tuvieron los otros sujetos procesales, garantizando el derecho al debido proceso, defensa y contradicción.

De otra parte, se considera que las pruebas recaudadas y practicadas dentro de la presente actuación conservarán su validez por haberse recibido en debida forma, haberse garantizado el debido proceso y haber sido controvertidas en audiencia por las partes que ya hacían parte del contradictorio, debiéndose entonces como se dijo, garantizar a la Secretaría de Educación de Bogotá y a la Fiduprevisora S.A. las oportunidades procesales pertinentes, para emitir pronunciamiento en caso de considerarlo pertinente y ejercer su derecho a la defensa, y de esa forma emitir una nueva decisión judicial.

Como consecuencia de la anulación de todo lo actuado a partir inclusive de la sentencia del 29 de junio de 2023 proferida por el Juzgado Trece (13) Administrativo de Bogotá, se entiende que se declara la nulidad de todas las actuaciones con posterioridad a esta en ambas instancias y se ordenará la remisión del expediente al juez de primera instancia para que proceda a integrar en debida forma el contradictorio, y otorgue las oportunidades procesales pertinentes para que la Secretaría de Educación de Bogotá y la Fiduprevisora S.A.

ejercen su derecho al debido proceso, defensa y contradicción, haciéndose la salvedad de que las pruebas recaudadas dentro de la presente actuación conservarán su validez por haberse recibido en debida forma, conforme se advirtió.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

Resuelve:

Primero.- Declarar de oficio la nulidad de todo lo actuado a partir de la sentencia proferida el 29 de junio de 2023 por el Juzgado Trece (13) Administrativo de Bogotá, inclusive las actuaciones de trámite dictadas por esta Corporación en segunda instancia, por falta de integración del contradictorio, conforme a las razones expuestas en la parte motiva. Sin embargo, las pruebas recaudadas dentro del presente proceso conservarán su validez.

Segundo.- Remitir el expediente al Juzgado Trece (13) Administrativo de Bogotá con el fin de que integre en debida forma el contradictorio y garantice a la Secretaría de Educación de Bogotá y a la Fiduprevisora S.A., el derecho al debido proceso, defensa y contradicción, en virtud de lo dispuesto en la parte considerativa de este proveído.

Tercero.- En firme esta decisión, por secretaría dese inmediato cumplimiento a lo ordenado y devuélvase el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

Notifíquese y cúmplase

Firmado electrónicamente

Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado

Se deja constancia que esta providencia fue firmada de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente:	25000-23-42-000-2021-00227-00
Demandante:	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social ¹
Demandado:	José Agustín Contreras Contreras
Vinculados:	Herederos indeterminados de la señora Angélica Beatriz Florián de Contreras
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho

I. Objeto de la decisión

Sería del caso fijar fecha para celebrar la audiencia inicial (artículo 180 del CPACA), pero procede la Sala Unitaria según el numeral 1º del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021², mediante el cual se adicionó el artículo 182A al CPACA, a decidir sobre la procedencia para dictar sentencia anticipada, en los siguientes términos:

II. Antecedentes

Se pretende la nulidad del acto administrativo por medio del cual la extinta Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal - hoy Ugpp, reconoció la pensión gracia a la señora Angélica Beatriz Florián de Contreras, y a título de restablecimiento del derecho se pide el reintegro de las sumas de dinero por concepto de los pagos realizados.

También se pidió la nulidad de la decisión por medio de la cual la entidad reliquidó la pensión gracia por retiro definitivo del servicio con el promedio de lo devengado en el último año de servicios.

Lo anterior, al considerar la Ugpp demandante que la señora Angélica Beatriz Florián de Contreras no tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión

¹ En adelante Ugpp.

² 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.

gracia, teniendo en cuenta que no es procedente acreditar tiempos de servicio de carácter nacional.

III. Trámite procesal

Mediante auto del 11 de agosto de 2021 se admitió la demanda y el 19 del mismo mes y año quedó surtido el trámite de notificación a la parte demandada. Sin embargo, por auto del 8 de noviembre de 2021 se requirió a las partes con el fin de verificar la existencia de los herederos indeterminados de la señora Angélica Beatriz Florián de Contreras.

Luego, por auto del 19 de enero de 2022 se ordenó realizar el emplazamiento a los herederos indeterminados de la señora Angélica Beatriz Florián de Contreras. Fueron expedidos autos del 6 de junio de 2022 y del 6 de marzo de 2023 para designar curador ad litem que represente los intereses de los herederos indeterminados y se obtuvo la aceptación por parte del abogado Donaldo Roldan Monroy.

IV. Intervenciones

1. José Agustín Contreras Contreras

Contestó la demanda y propuso la excepción que denominó cobro de lo no debido³.

2. Herederos indeterminados de la señora Angélica Beatriz Florián de Contreras

A través del curador ad litem contestaron la demanda para proponer las excepciones denominadas cobro de lo no debido y buena fe⁴.

V. Consideraciones

1. Competencia

El Despacho es competente para dictar las providencias interlocutorias y de sustanciación, según lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021 (numeral 3º).

³ Documento 22, página 10 (Recurso de reposición).

⁴ Documento 38, páginas 3 y 4.

2. Asunto previo

De conformidad con el párrafo 2º del artículo 175 del CPACA⁵ y el artículo 101 del CGP⁶, en este caso no fueron formuladas las excepciones previas que se encuentran señaladas en forma taxativa en el artículo 100 ibídem⁷. Tampoco fueron planteadas las excepciones previstas en el aparte final del párrafo 2º del artículo 175 del CPACA ya mencionado⁸, por lo tanto, no existe ninguna excepción pendiente de decidir en este momento procesal.

3. Sobre la sentencia anticipada

El artículo 182A del CPACA, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021⁹, establece lo siguiente:

“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 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.

⁵ Modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 del 25 de enero de 2021.

⁶ “2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.”.

⁷ “Artículo 100. Excepciones Previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.

2. Compromiso o cláusula compromisoria.

3. Inexistencia del demandante o del demandado.

4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.

5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.

6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.

7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.

8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.

9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.

10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.

11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada.”

⁸ “Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva (...)”.

⁹ Publicada en el Diario Oficial No. 51.568 del día 25 de enero del año 2021.

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.” (Se subraya).

La sentencia anticipada busca “resolver con agilidad los procesos sin necesidad de adelantar todas las etapas consagradas en la ley”¹⁰, esto es, evitando la celebración de audiencias innecesarias con el fin de hacer prevalecer los principios de economía, eficacia y eficiencia procesal.

Es decir, en los términos del artículo 182A del CPACA, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede el juez proferir sentencia anticipada con el fin de evitar la celebración de audiencias innecesarias, en los siguientes eventos: 1. en asuntos de puro derecho o cuando no fuere necesario practicar pruebas, 2. cuando las partes lo soliciten, 3. cuando se encuentre probada una excepción mixta¹¹, y 4. en caso de allanamiento.

Se aclara que para dictar sentencia anticipada antes de la audiencia inicial cuando se trate de asuntos de puro derecho o no haya que practicar pruebas, se deben considerar también aquellos eventos donde se solicitan pruebas documentales aportadas con la demanda y la contestación, y cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles.

¹⁰ Sala Plena de la Corte Constitucional en sentencia C-420 del 24 de septiembre de 2020 con ponencia del Magistrado (E): Richard S. Ramírez Grisales, donde se pronunció sobre el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020 (artículo 13) sobre sentencia anticipada.

¹¹ Cosa juzgada, transacción, caducidad, conciliación, prescripción extintiva y falta manifiesta de legitimación en la causa.

Cuando el juez pueda dictar sentencia anticipada, se debe correr traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.

VI. Caso concreto

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 182A del CPACA, el Despacho dispone:

1. Pruebas

Por ser procedente, pertinente y útil se decretan las siguientes pruebas:

1.1. Entidad demandante: Ugpp¹²

Téngase con el valor probatorio que les confiere la ley los documentos allegados con la demanda, los cuales serán valorados en la oportunidad correspondiente.

No solicitó la práctica de ninguna prueba adicional.

1.2. Parte demandada: señor José Agustín Contreras Contreras¹³

Pidió tener con el valor probatorio que les confiere la ley los documentos allegados con la demanda, los cuales serán valorados en la oportunidad correspondiente.

No solicitó la práctica de ninguna otra prueba en particular.

1.3. Parte vinculada: Herederos indeterminados de la señora Angélica Beatriz Florián de Contreras¹⁴

Solicitaron tener como prueba el expediente administrativo allegado por la Ugpp y tampoco pidieron la práctica de ninguna prueba.

2. Objeto de la controversia

Se plantea en la demanda presentada por la Ugpp que la señora Angélica Beatriz Florián de Contreras recibió una pensión gracia, aunque laboró como docente en

¹² Ver documento 7, demanda en página 47.

¹³ Ver documento 22 contestación de la demanda, página 17.

¹⁴ Ver documento 38 contestación de la demanda, página 5.

instituciones educativas del orden nacional, es decir, no acreditó los requisitos para percibir la prestación como docente territorial, razón por la cual la parte demandada debe reintegrar los recursos recibidos por concepto de mesadas pensionales como consecuencia de la nulidad del acto administrativo por medio del cual se realizó el reconocimiento.

También se pide dejar sin efectos la reliquidación ordenada por la Ugpp con ocasión del retiro del servicio de la señora Angélica Beatriz Florián de Contreras con el promedio devengado en el último año.

3. Alegaciones y juzgamiento

Teniendo en cuenta que no se considera necesario citar a las partes a audiencia, se les concede el término común de 10 días para que alleguen por escrito los alegatos de conclusión. En la misma oportunidad podrá el agente del Ministerio Público rendir su concepto, si a bien lo tiene.

La Sala de Decisión de la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dictará la sentencia por escrito.

4. Conclusiones

I) Dentro del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se tenía pendiente fijar fecha para la audiencia inicial (artículo 180 del CPACA).

II) No existen excepciones previas o mixtas pendientes por decidir.

III) El caso concreto es un asunto de puro derecho en el que no existen pruebas pendientes por practicar.

IV) Es procedente dar aplicación a lo previsto en el artículo 182A del CPACA, esto es, prescindir de la audiencia inicial señalada en el artículo 180 ibídem.

V) Corresponde correr traslado para alegar de conclusión por escrito con el fin de dictar sentencia anticipada.

En mérito de lo expuesto el Despacho,

Resuelve:

Primero: No realizar la audiencia inicial establecida en el artículo 180 del CPACA, en aplicación de lo previsto en el artículo 182A ibídem (numeral 1°), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Segundo: Tener como pruebas con el valor que les corresponda, los documentos aportados con la demanda.

Tercero: Ejecutoriada la decisión sobre el decreto de pruebas, correr el traslado para alegar de conclusión por escrito a las partes por el término común de 10 días. En la misma oportunidad podrá el agente del Ministerio Público rendir su concepto, si a bien lo tiene. Se advierte que luego de vencido el término para alegar de conclusión, se proferirá sentencia por escrito.

Cuarto: Por secretaría notificar en estado electrónico esta decisión a las partes, en los términos del artículo 201 del CPACA.

Firmado electrónicamente¹⁵
Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado ponente

¹⁵ Se deja constancia que esta providencia fue firmada por el Magistrado ponente de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 25000-23-42-000-2022-00601-00
Demandante: Diana Marcela Rubiano Matoma
Demandado: Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Se dispone de conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 del CPACA, a citar a los apoderados de las partes y al Ministerio Público a la audiencia inicial en la modalidad presencial y/o virtual (mixta) en la Sede Judicial CAN, en la carrera 57 No. 43-91 de la ciudad de Bogotá D.C., el día miércoles veintinueve (29) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), a las nueve y treinta de la mañana (9:30 a.m.).

Teniendo en cuenta que la plataforma lifiesize y la infraestructura de las salas de audiencias de la Sede Judicial CAN permiten la conexión virtual, se autoriza la asistencia de las partes que prefieran asistir a la audiencia por este medio, quienes deberán hacer el ingreso a la audiencia a través de la plataforma lifiesize en el siguiente enlace: <https://call.lifeseizecloud.com/21355072>.

Se advierte que las personas que decidan realizar la conexión virtual a la diligencia deberán contar con cualquier dispositivo electrónico disponible con audio, cámara y micrófono (equipo de cómputo, tableta o móvil) utilizado con capacidad de acceso a internet necesario que garantice la conectividad para atender la diligencia.

Por secretaría notificar en estado electrónico esta decisión a las partes, en los términos del artículo 201 del CPACA.

Firmado electrónicamente
Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado ponente

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada en la fecha de su encabezado y firmada de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 25000-23-42-000-2019-00752-00
Demandante: Bárbara Patricia Pachón Vanegas
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil
Vinculadas: Laura Cecilia Ángulo Camargo y Claudia Patricia Roa Sánchez
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Cumplida la vinculación ordenada de las personas terceras interesadas, señoras Laura Cecilia Ángulo Camargo y Claudia Patricia Roa Sánchez mediante providencia dictada en audiencia el 11 de septiembre de 2019, se procede de la siguiente manera:

Citar a las partes y al Ministerio Público para continuar con la audiencia inicial en la modalidad presencial y/o virtual (mixta) en la Sede Judicial CAN, en la carrera 57 No. 43-91 de la ciudad de Bogotá D.C., el día miércoles veintinueve (29) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), a las ocho y treinta de la mañana (8:30 a.m.).

Teniendo en cuenta que la plataforma lifesize y la infraestructura de las salas de audiencias de la Sede Judicial CAN permiten la conexión virtual, se autoriza la asistencia de las partes que prefieran asistir a la audiencia por este medio, quienes deberán hacer el ingreso a la audiencia a través de la plataforma lifesize en el siguiente enlace: <https://call.lifesizecloud.com/21353368>.

Se advierte que las personas que decidan realizar la conexión virtual a la diligencia deberán contar con cualquier dispositivo electrónico disponible con audio, cámara y micrófono (equipo de cómputo, tableta o móvil) utilizado con capacidad de acceso a internet necesario que garantice la conectividad para atender la diligencia.

Por secretaría notificar en estado electrónico esta decisión a las partes, en los términos del artículo 201 del CPACA.

Firmado electrónicamente
Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado ponente

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada en la fecha de su encabezado y firmada de forma electrónica en el aplicativo denominado SAMAI dispuesto para el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento, en el link: <http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>.