

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
**SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL.**  
**MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ.**

Medellín, seis (6) de septiembre dos mil trece (2013)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
<b>DEMANDANTE</b>	MARÍA MARGARITA VILLA VILLA
<b>DEMANDADO</b>	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y MUNICIPIO DE MEDELLÍN
<b>RADICADO</b>	05001.33.33.022.2012.00353.01
<b>ASUNTO</b>	Resuelve recurso de apelación – revoca decisión

En aplicación a lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 244 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala a decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandada Municipio de Medellín contra la decisión tomada en la audiencia inicial<sup>1</sup> que se llevó a cabo el veinticinco (25) de junio de dos mil trece (2013) por el Juzgado Veintidós (22) Administrativo Oral del Circuito de Medellín, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora MARÍA MARGARITA VILLA VILLA, en contra del MUNICIPIO DE MEDELLÍN – SECRETARIA DE EDUCACIÓN; NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACION-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, en la cual se declaró que no prosperaba la excepción previa de falta de legitimación por pasiva, propuesta por la apoderada del Municipio de Medellín y finalmente se determinó que en el proceso continuaría como parte demandada únicamente NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO.

**ANTECEDENTES**

**La demanda:**

La señora MARÍA MARGARITA VILLA VILLA, a través de apoderado, presentó demanda el día 15 de noviembre de 2012, en contra de

---

<sup>1</sup> Regulada en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

MUNICIPIO DE MEDELLÍN – SECRETARIA DE EDUCACIÓN; NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, en la cual se solicita que se declare nula parcialmente la Resolución No. 741 del 26 de enero de 2007 y el oficio 200800240469, a través del cual se le negó a la demandante el derecho y pago de todos los factores salariales devengados al momento de liquidarse la mesada de su pensión de jubilación.

Solicitó que como consecuencia a la anterior declaración, en calidad de restablecimiento del derecho, se ordene el reconocimiento y pago de todas las mesadas pensionales no reconocidas por los demandados, ni pagados con todos los factores salariales devengados en el último año de servicios al lograr su estatus como de pensionada.

La demanda fue sometida a reparto, correspondiéndole conocerla al Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito de Medellín, quien mediante auto del 16 de enero de 2013 la admitió y posteriormente el día 30 de enero fue notificada a los demandados, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado.

La audiencia inicial fue realizada el día 25 de junio de 2013 y en la misma el despacho declaró no probada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Municipio de Medellín.

#### **El auto apelado**

En audiencia inicial el a-quo declaró no probada la excepción de falta de legitimación por pasiva del Municipio de Medellín, argumentando que mediante la ley de 1989 se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, manifestó que en su artículo 9º ibídem se preceptuó que las prestaciones sociales pagadas por dicha entidad serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación, así mismo el artículo 3 del decreto 2831 de 2005 estableció que la atención de las solicitudes relacionadas con las prestaciones sociales que pagara el Fondo al igual que la elaboración del proyecto del acto administrativo de reconocimiento, será efectuada a través de las secretarías de educación.

#### **La Impugnación:**

En la misma audiencia y notificada por estrados la apoderada del MUNICIPIO DE MEDELLÍN, interpuso el recurso de apelación contra la decisión que determinó no probada la excepción previa de falta de

legitimación por pasiva del Municipio de Medellín, y para tal efecto manifestó que las competencias del Municipio de Medellín, no establecen pago de las prestaciones, sino solo recibir las solicitudes y remitir el acto administrativo previa aceptación del Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de la Fiduprevisora que tiene a su cargo el reconocimiento y pago de las prestaciones, siendo el Municipio de Medellín un simple mandatario.

Agregó que según la Ley 962 de 2005, en su artículo 56, la Secretaría de Educación es quien da trámite a las solicitudes y envía el proyecto del acto administrativo cuya aprobación corresponde a la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

Según lo establecido por el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia.

Además, le asiste el conocimiento del recurso en estudio, considerando lo dispuesto por el artículo 180 Numeral 6, inciso final del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual contempla el auto que decida sobre las excepciones previas será susceptible del recurso de apelación. El artículo en mención reza:

#### **“ARTICULO 180. AUDIENCIA INICIAL**

(...)

#### **Nº 6 (...)**

*El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.*

### **Problema jurídico**

En el caso presentado ante el despacho, es necesario determinar si el Municipio de Medellín se encuentra legitimado por pasiva para actuar en

el presente proceso o si por el contrario y de conformidad con las competencias que le son atribuidas por la ley no se encuentra la referente al pago de mesadas pensionales del personal docente nacional y nacionalizado, correspondiéndole únicamente a la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio la legitimación en dicho proceso.

### **Legitimación en la causa**

La legitimación en la causa lo ha definido el Consejo de Estado al pronunciarse en una acción constitucional, como la calidad que tiene la persona para formular o contradecir las pretensiones del libelo demandatorio siendo sujeto procesal de la relación jurídica procesal, de manera textual dicha Corporación ha expuesto:

*“Pues bien, la legitimación en la causa, corresponde a la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial. En otros términos, consiste en la posibilidad que tiene la parte demandante de reclamar el derecho invocado en la demanda -legitimación por activa- y de hacerlo frente a quien fue demandado -legitimación por pasiva-, por haber sido parte de la relación material que dio lugar al litigio. Corresponde a un presupuesto procesal de la sentencia de fondo favorable a las pretensiones, toda vez que constituye una excepción de fondo, entendida ésta como un hecho nuevo alegado por la parte demandada para enervar la pretensión, puesto que tiende a destruir, total o parcialmente, el derecho alegado por el demandante...”<sup>2</sup>*

En pronunciamiento anterior el Consejo de Estado sobre la legitimación en la causa ha manifestado:

**“LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - Clases. De hecho y material / LEGITIMACION DE HECHO - Concepto / LEGITIMACION MATERIAL - Concepto / FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA MATERIAL**

*En reciente jurisprudencia, esta Corporación ha manifestado en cuanto a la legitimación en la causa, que la misma no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable bien a las pretensiones del demandante,*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado sentencia del 06 de agosto de 2012, Magistrado Ponente, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicado 11001-03-15-000-2012-01063-00(AC)

bien a las excepciones propuestas por el demandado. Así mismo, ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa, siendo la legitimación en la causa de hecho la relación procesal existente entre demandante legitimado en la causa de hecho por activa y demandado legitimado en la causa de hecho por pasiva y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma quien asumirá la posición de demandado; dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño. En un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta formula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra"<sup>3</sup>

#### **El caso concreto:**

Se pretende la nulidad parcial de la Resolución 741 de 26 de enero de 2007 y el oficio 200800240469, a través del cual se le negó a la demandante el derecho al reconocimiento y pago de todos los factores salariales devengados al momento de liquidársele la mesada de su pensión de jubilación

El motivo de inconformidad del recurrente radica en considerar que no le asiste razón al juez de primera instancia cuando declara no probada la excepción de falta de legitimación por pasiva del Municipio de Medellín.

Tal y como es manifestado por la apoderada del Municipio de Medellín, este, no se encuentra legitimado por pasiva en el presente proceso por lo que pasa a explicarse:

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado sentencia del 25 de marzo de 2010, Magistrado Ponente, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicado 1275-08

El legislador mediante la Ley 91 del 29 de diciembre de 1989 dispuso la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin persona jurídica, con la finalidad, entre otras, de pagar las prestaciones sociales de sus afiliados, conforme al artículo 5º de dicha disposición, a dicho fondo quedarían automáticamente vinculados aquellos docentes nacionales o nacionalizados vinculados al 29 de diciembre de 1989, es decir, a la fecha de promulgación de la citada ley, y aquel personal que se vinculara con posterioridad, quedarían vinculados siempre y cuando se cumplieran con ciertos requisitos.

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

**1.- Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado....**

De la misma manera mediante el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 mediante la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos, se estableció que estará a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio las prestaciones sociales pagaderas a los docentes oficiales, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo y el cual es elaborado por el Secretario de Educación de la entidad territorial, tal y como se encuentra dispuesto en el artículo referenciado y que de manera textual indica lo siguiente:

*"ARTÍCULO 56. RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES EN MATERIA DEL FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. **Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo**, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien administre el Fondo, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial." (Resaltos fuera del texto).*

Con el fin de reglamentar el mandato expuesto en la norma anteriormente transcrita, el Ministerio de Educación Nacional expidió el Decreto 2831 del 16 de agosto de 2005 que en su capítulo II dispone lo que tiene que ver con el trámite para el reconocimiento de prestaciones económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio:

*Artículo 2º. **Radicación de solicitudes.** Las solicitudes de reconocimiento de prestaciones sociales, deberán ser radicadas en la secretaría de educación, o la dependencia o entidad que haga sus*

veces, de la respectiva entidad territorial certificada a cuya planta docente pertenezca o haya pertenecido el solicitante o causahabiente, de acuerdo con el formulario adoptado para el efecto por la sociedad fiduciaria encargada de administrar los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. La sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo, implementará un sistema de radicación único, que registre las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas que deba pagar el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en forma simultánea en la respectiva entidad territorial certificada y en la sociedad fiduciaria y que permita a los solicitantes conocer electrónicamente el estado de su trámite.

Artículo 3°. **Gestión a cargo de las secretarías de educación.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 91 de 1989 y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, la atención de las solicitudes relacionadas con las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, será efectuada a través de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, o la dependencia que haga sus veces.

Para tal efecto, la secretaría de educación de la entidad territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente, deberá:

1. Recibir y radicar, en estricto orden cronológico, las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de prestaciones sociales a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de acuerdo con los formularios que adopte la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos de dicho Fondo.
2. Expedir, con destino a la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo y conforme a los formatos únicos por esta adoptados, certificación de tiempo de servicio y régimen salarial y prestacional, del docente peticionario o causahabiente, de acuerdo con la normatividad vigente.
3. Elaborar y remitir el proyecto de acto administrativo de reconocimiento, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para su aprobación, junto con la certificación descrita en el numeral anterior del presente artículo.
4. Previa aprobación por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio suscribir el acto administrativo de reconocimiento de prestaciones económicas a cargo de dicho Fondo, de acuerdo con las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005 y las normas que las adicionen o modifiquen, y surtir los trámites administrativos a que haya lugar, en los términos y con las formalidades y efectos previstos en la ley.
5. Remitir, a la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, copia de los actos administrativos de reconocimiento de prestaciones sociales a cargo de este, junto con la respectiva constancia de

*ejecutoria para efectos de pago y dentro de los tres días siguientes a que estos se encuentren en firme.*

*Parágrafo 1°. Igual trámite se surtirá para resolver los recursos que sean interpuestos contra las decisiones adoptadas de conformidad con el procedimiento aquí establecido y aquellas que modifiquen decisiones que con anterioridad se hayan adoptado respecto del reconocimiento de prestaciones a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

*Parágrafo 2°. Sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, disciplinaria, fiscal y penal a que pueda haber lugar, las resoluciones que se expidan por parte de la autoridad territorial, que reconozcan prestaciones sociales que deba pagar el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin la previa aprobación de la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos de tal Fondo, carecerán de efectos legales y no prestarán mérito ejecutivo.*

*Artículo 4°. **Trámite de solicitudes.** El proyecto de acto administrativo de reconocimiento de prestaciones que elabore la secretaría de educación, o la entidad que haga sus veces, de la entidad territorial certificada a cuya planta docente pertenezca o haya pertenecido el solicitante, será remitido a la sociedad fiduciaria que se encargue del manejo de los recursos del Fondo para su aprobación.*

*Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del proyecto de resolución, la sociedad fiduciaria deberá impartir su aprobación o indicar de manera precisa las razones de su decisión de no hacerlo, e informar de ello a la respectiva secretaría de educación.*

*Artículo 5°. **Reconocimiento.** Aprobado el proyecto de resolución por la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo, deberá ser suscrito por el secretario de educación del ente territorial certificado y notificado en los términos y con las formalidades y efectos previstos en la ley."*

De acuerdo con las disposiciones anteriormente señaladas, el pago de los derechos prestacionales de los docentes oficiales nacionales o nacionalizados se encuentra a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y los entes territoriales se encuentran como simple mediadores, puesto que si bien, el Municipio de Medellín – Secretaria de Educación elaboran los proyectos de actos administrativos lo hacen es en representación del fondo, lo que no obliga al ente territorial ni compromete sus recursos.

Es así como en Consejo de Estado en reciente jurisprudencia ha manifestado lo siguiente:

*No hay duda de que es a la administración representada en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a quien le corresponde el pago de los derechos prestacionales de los docentes afiliados al citado fondo, de acuerdo con el procedimiento que*



*para tal efecto ha dispuesto el legislador y las normas reglamentarias, con posterioridad a la expedición de la Ley 91 de 1989. Bajo estos supuestos, no le asiste la razón a la parte demandada cuando en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación formula la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, si bien es cierto la Ley 962 de 2005 establece un procedimiento complejo en la elaboración de los actos administrativos mediante los cuales se reconocen prestaciones sociales a los docentes oficiales en el que, como quedó visto, intervienen la Secretaría de Educación del ente territorial, al cual pertenece el docente peticionario, y la respectiva sociedad fiduciaria, no lo es menos que, es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a quien en últimas el mismo legislador, en el artículo 56 de la citada Ley 962 de 2005, le atribuye la función de reconocer y pagar las prestaciones sociales a los docentes oficiales "Las prestaciones sociales que **pagará** el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán **reconocidas** por el citado Fondo.". Así las cosas, contrario a lo afirmado por la parte demandada, estima la Sala que el extremo pasivo de la presente controversia fue integrado en debida forma dado que, es al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a través de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., a quien le correspondía pronunciarse en relación con la petición de la demandante tendiente a obtener el reajuste de la prestación pensional que viene percibiendo, como en efecto lo hizo mediante los actos demandados. Lo anterior, permite declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>4</sup>.*

Teniendo en cuenta lo expuesto, es evidente que quien tiene a su cargo el pago de los derechos prestaciones de los docentes es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo tanto, no existe relación sustancial entre el demandante y el Municipio de Medellín, en el sentido que no es el ente llamado a pagar las prestaciones sociales de los docentes vinculados al fondo, motivo por el cual en el presente caso, no es acertada la decisión del juez de primera instancia, en la medida que el ente territorial actúa como un simple facilitador, conservando toda la carga prestacional única y exclusivamente FONPREMAG, razón por la que será revocada la decisión de primera instancia tomada en audiencia inicial del 25 de junio de 2013.

Es de precisar que si bien la legitimación en la causa no es un presupuesto procesal para demandar, el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo permite que siendo este un defecto sustancial que generalmente debe ser discutido en la sentencia, pueda resolverse en la primera audiencia, ya que no tiene

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sección Segunda – Subsección “B”, sentencia del 14 de febrero de 2013, radicado interno: 1048-12, Consejero Ponente, Gerardo Arenas Monsalve.

sentido continuar el tramite presentándose una falta de legitimación por activa o por pasiva, esto con el fin de evitar sentencias inhibitorias,

En mérito de lo expuesto, **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE A ANTIOQUIA,**  
**SALA UNITARIA**

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Revocar la decisión de la Juez Veintidós Administrativo Oral de Medellín, proferida el 25 de junio de 2013, mediante la cual declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Medellín.

**SEGUNDO:** Devuélvase el expediente al Juzgado Veintidós Administrativo Oral de Medellín

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**  
**MAGISTRADA**