



Cartagena de Indias D. T. y C., catorce (14) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Medio de control	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicado	13-001-33-33-005-2020-0006-00
Demandante	Marla Viviana Palis Navarro
Demandado	Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
Asunto	Resolver excepciones previas conforme Ley 2080 de 2021
Auto Interlocutorio No.	292

I. Antecedentes

La demanda fue presentada el 16 de enero de 2020. Fue admitida mediante auto de fecha 03 de febrero de 2020¹.

La notificación a la parte demandada se surtió el 22 de julio de 2020², mediante mensaje de datos dirigido al buzón de notificaciones judiciales dispuesto para tal fin, de lo cual se observa acuse de recibido.

El Ministerio de Educación Nacional-Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio contestó la demanda mediante escrito radicado por correo electrónico el 08 de octubre de 2020³.

A las excepciones presentadas se les dio traslado de excepciones el 01 de diciembre de 2020⁴, sin que la parte demandante lo recorriera.

II. Consideraciones

El art. 38 Ley 2080 de 2021⁵ dispuso que las excepciones previas en materia de lo contencioso administrativo, han de ser resueltas de conformidad con lo previsto en el Código General del Proceso (art. 100, 101 y 102).

¹ Documento digital No. 02

² Documento digital No.03.

³ Documento digital No. 04.

⁴ Documento digital No 10.

⁵ 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 **ARTÍCULO 38.** Modifíquese el **parágrafo 2** del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:





El artículo 101 dispone:

(...)

“Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.

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.

Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento. Contra esta decisión procederá el recurso apelación, el cual será resuelto por la subsección, sección o sala del tribunal o Consejo de Estado. Cuando esta decisión se profiera en única instancia por los tribunales y Consejo de Estado se decidirá por el magistrado ponente y será suplicable.

(...)

De acuerdo con la norma citada, pueden resolverse las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas antes de realizar la audiencia inicial. Esta norma se armoniza con el artículo 182 A de la Ley 2080 de 2021, que faculta al Juez Administrativo para dictar sentencia anticipada en los asuntos que sean de puro derecho y que no requieran practica de pruebas, caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, y fijará el litigio u objeto de controversia y la sentencia se proferirá por escrito.

PARÁGRAFO 2º. *De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.*

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A.





Advierte el despacho que el Ministerio de Educación- Fomag dentro de la contestación propuso excepciones previas (así rotuladas) y la de prescripción, entre otras (de mérito).

Se procede entonces a resolver las excepciones previas propuestas según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

III. Caso concreto

Aclaración previa : la parte demandada propone como excepción previa la que puede interpretarse como la falta de integración de litis consorcio necesario por no haber sido traído a la parte demandada al ente territorial y dice que *“postura que adquiere mayor firmeza, dado el artículo 57 de la ley 1955 de 2019 “por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por colombia, pacto por la equidad.”;* “

Argumenta que se demandada a la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y no a la Secretaría de Educación, entidad que expidió la resolución mediante la cual se reconoció el pago de la cesantías parciales. Cita Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la excepción planteada, que la parte demandante no solicitó la vinculación de la SED.

Que, la postura adquiere firmeza teniendo en cuenta lo establecido por el art. 57 de la ley 1955 de 2019⁶, señalando que conforme al mismo la entidad territorial superó el término de 15 días que le otorga la ley para proferir el acto administrativo por lo que considera se hacía necesaria su vinculación.

Estos fundamentos dados por el demandado, bajo la luz del numeral 9º del art. 100 en concordancia con el art. 61 del C.G del P, se denomina **No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios**

Frente a esta excepción es preciso señalar lo siguiente:

La figura del Litis consorcio necesario⁷ se presenta cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material, única e indivisible, que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente, lo cual impone su comparecencia obligatoria al proceso por ser un requisito imprescindible para adelantarlos válidamente. Tiene su fundamento en la naturaleza de la relación sustancial objeto del litigio definida expresamente por la ley o determinada mediante la interpretación de los hechos y derechos materia del proceso.

⁶ “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”

⁷ Consejo de Estado Sección Segunda, Auto 05001233300020140005801 (14702015), jul. 27/15, C. P. Sandra Lisset Ibarra





Descendiendo al sub examine tenemos que lo que se demanda en el presente asunto es la nulidad de un acto administrativo ficto que negó el reconocimiento y pago de una sanción moratoria causada por el pago tardío de una cesantías parciales solicitadas por el docente de vinculación nacional, Marla Viviana Palis Navarro, a la Secretaria de Educación Departamental de Bolívar, afiliada al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio fue creado con la expedición de la Ley 91 de 29 de diciembre de 1989. Es definido como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística sin personería jurídica, cuya finalidad, entre otras, es el pago de las prestaciones sociales a sus afiliados, esto es, de los docentes. Los objetivos de dicha entidad están definidos en el artículo 5º de la citada ley:

“Artículo 5º.- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos (entre otros):

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

Respecto al trámite de las solicitudes de reconocimiento y pago de prestaciones económicas de los docentes el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 *“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”* dispone que *“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.”*

De la citada legislación se advierte con claridad que las prestaciones sociales del personal docente nacional o nacionalizado están a cargo de la Nación. Para dar cumplimiento a dichas obligaciones, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, entidad encargada del pago de las prestaciones sociales que reconoce la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, sea lo primero señalar que la parte demandante en la demanda sí solicitó la vinculación del ente territorial, pero, contrario a lo considerado por la entidad demandada, el despacho resolvió negativamente la solicitud en el auto admisorio de la demanda, aduciendo que pese a la función que las secretarías de educación tienen de expedir el acto administrativo de reconocimiento prestacional, conforme al trámite previsto de reconocimiento de





prestaciones sociales a cargo del Fondo, ello no las hace responsables de una eventual condena.

Y que la representación judicial del Fondo la tenía la Nación-Ministerio de Educación Nacional.

De otra parte, por tratarse de una prestación social causada con anterioridad a la vigencia y modificación introducida por la ley 1955 de 2019, art. 57⁸ (PND) (vigente a partir del 25 de mayo de 2019), en cuanto a establecer una sanción y una responsabilidad en el ente territorial, no hay posibilidad de dar aplicación de la ley con efectos retroactivos sin violar lo previsto en el artículo 29 de la Constitución.

Razones por las cuales no se configura el litis consorcio necesario a que alude en la excepción previa la entidad demandada, sin que sea dable dar una aplicación retroactiva de dicha normatividad por cuanto los efectos jurídicos ya estaban consolidados al momento de entrar en vigencia, ya que se demanda una sanción moratoria negada bajo el silencio administrativo negativo en el año 20017 y respecto de unas cesantías presuntamente del año 2014, pagadas en 2015⁹.

Ello, se dijo desde el auto admisorio de la demanda de 03 de febrero de 2020¹⁰, en el que de forma expresa se señala que el ente territorial tiene falta de legitimación

⁸ 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.

Las pensiones 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 de la pensión se hará mediante resolución que llevará la firma del Secretario de Educación de la entidad territorial.

Para el pago de las prestaciones económicas y los servicios de salud, el Fondo deberá aplicar el principio de unidad de caja con el fin de lograr mayor eficiencia en la administración y pago de las obligaciones definidas por la ley, con excepción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En todo caso, el Fondo debe priorizar el pago de los servicios de salud y de las mesadas pensionales de los maestros.

Los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio solo 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, facúltase 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 párrafo.

La emisión de bonos o títulos no implica operación presupuestal alguna y solo debe presupuestarse para efectos de su redención.

⁹ 15 de enero -15 de febrero de 2015

¹⁰ Documento digital No 2





en la causa por pasiva, toda vez que no corresponde a éste soportar la carga de una eventual condena, de conformidad con las Leyes 91 de 1989 (arts. 3,9) 115 de 1994 (art. 180) y 962 de 2005 (art. 56), tratándose de prestaciones económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Ello también conforme a lo ha entendido el H. Consejo de Estado al señalar que¹¹: *"En los litigios originados en actos administrativos de reconocimiento de prestaciones sociales del Magisterio, que profiera el Representante del Ministerio de Educación Nacional ante la entidad territorial a la que se encuentre vinculado el docente, la representación judicial le corresponde al Ministerio de Educación Nacional. A la Fiduciaria La Previsora S.A. le corresponde ejercer la representación extrajudicial y judicial en los asuntos concernientes al cumplimiento de sus deberes indelegables, tanto los estipulados en el acto constitutivo del fideicomiso como los previstos en el artículo 1234 y demás disposiciones legales pertinentes de la ley mercantil."* (Subrayas fuera del texto).

En conclusión, considera este Despacho, no se hace necesaria la vinculación del ente territorial y no existe litisconsorcio necesario de éste con el FOMAG, porque lo reclamado en este caso corresponde a una prestación a cargo de la Nación (sanción moratoria) y el demandante era docente municipal y se encontraba afiliado al fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, su pago entonces corresponde realizarlo al FOMAG, no obstante el acto administrativo atacado hubiese sido expedido por el Secretario de Educación Departamental y/o Municipal, pues este lo hace en nombre y representación de la nación, razón por la cual se considera no prospera la excepción previa propuesta.

Y sin perjuicio de la precisión que hace el artículo 57 de la ley 1955 de 2019, que para este caso particular no es aplicable en forma retroactiva.

-Prescripción

Sobre esta excepción, si bien tiene el carácter de mixta no se pronunciará el Despacho de ella por cuanto se toma como una excepción de mérito ya que se hace necesario el estudio de fondo del presente proceso. De otra parte, la modificación introducida por la ley 2080 de 2021 no contempla su decisión por auto, sino por sentencia sea ordinaria o anticipada, esta última bajo ciertos requisitos.

En consecuencia, el Juzgado,

RESUELVE:

¹¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia del veintitres (23) de mayo de dos mil dos (2002).- Radicación No. 1423 Consejero ponente: César Hoyos Salazar





1. Declarar no probada la excepción previa de falta de integración del litisconsorcio necesario propuesta por la Nación- Ministerio de Educación-Fomag, por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.
2. Ejecutoriada la presente decisión, vuelva el proceso al despacho el trámite que corresponda.
3. Reconocer personería al Dr., Nestor Rafael Triviño García como apoderado de la parte demandada, en los términos y para los fines del mandato a él conferido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**MARÍA MAGDALENA GARCÍA BUSTOS
JUEZ**

Firmado Por:

**Maria Magdalena Garcia Bustos
Juez Circuito
Contencioso 005 Administrativa
Juzgado Administrativo
Bolívar - Cartagena**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

6cda912d5bad9dbd6560d06465f0716a6b8a662502f93b4d320cb75520335422

Documento generado en 14/09/2021 03:43:21 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**



20210114-03