

REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA

**AUTO DE SUSTANCIACIÓN No. 1172**

Noviembre veintiuno (21) de dos mil veintidós (2022).

**REFERENCIA:** Exp. NyR No. 1100133350072016-00168-00

**DEMANDANTE:** YEFERSSON ANDRADE NARVAEZ

**DEMANDADO:** NACIÓN –MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICIA NACIONAL

Mediante Auto proferido el 10 de noviembre de 2022, se puso en conocimiento de las partes **por el término de tres (3) días las pruebas allegadas al plenario, a fin de que se sirvieran manifestar lo que consideraran necesario respecto de las allegadas antes de cerrar el periodo probatorio, teniendo en cuenta la obligación que tienen las partes de atender el proceso, y por lo tanto, estar pendientes de las decisiones que aquí se tomen, no obstante lo anterior, ninguna de las partes realizó manifestación al respecto.**

Así entonces, se incorpora formalmente la documental obrante en el expediente digital y se da por terminado el periodo probatorio. En consecuencia de lo anterior, y en virtud de lo establecido en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, y por considerar innecesaria la realización de la Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento, se **ORDENA a las partes presentar sus alegatos de conclusión de forma escrita**, dentro del término de los **DIEZ (10) DÍAS** siguientes a la notificación de la presente providencia, memoriales que deberán ser radicados al correo electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co), así mismo, se concederá dicho término a la señora Agente del Ministerio Público, por si a bien lo tiene, se sirva rendir concepto, de conformidad con la citada norma, vencidos los cuales se dictará el correspondiente fallo, como lo dispone el mencionado artículo.

**Se precisa, que ingresando al link que se envía podrán consultar el proceso en el momento en que así lo requieran, y al presentar alguna dificultad pueden comunicarse con el Despacho.**

Link del expediente: [2016-168](#)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La Juez,

**GUERTI MARTÍNEZ OLAYA**

<b>JUZGADO 7 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ</b>	POR ANOTACIÓN EN ESTADO ELECTRÓNICO NO. 105 DE FECHA: 22 DE NOVIEMBRE DE 2022 SE NOTIFICA A LAS PARTES, LA PROVIDENCIA ANTERIOR  LA SECRETARIA
---	---

**Firmado Por:**

**Guerti Martínez Olaya**

**Juez Circuito**

**Juzgado Administrativo**

**Sala 007 Contencioso Admsección 2**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **178d0563bc61bf8baaecf7e4a0356cb981b3635d2d4e55c3a4c5cff81f3cd086**

Documento generado en 21/11/2022 04:40:42 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ,  
D.C., SECCIÓN SEGUNDA**

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 649**

Noviembre veintiuno (21) de dos mil veintidós (2022).

**REFERENCIA: EXP. N. R. 11001-33-35-007-2022-00104-00**  
**DEMANDANTE: DOLLY MARISOL GUEVARA TORRES**  
**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO - –DISTRITO CAPITAL –SECRETARÍA  
DISTRITAL DE EDUCACIÓN**

El párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, faculta al Juez de lo Contencioso Administrativo, para decidir las excepciones previas, según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

La norma en cita, además dispone que 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 3º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011.

A su vez, el numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la ley 2080 de 2021, exige que cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos necesarios para dictar sentencia anticipada, mediante auto motivado se resolverán las excepciones previas, fijará el litigio u objeto de la controversia y habrá un pronunciamiento sobre las pruebas, cuando a ello hubiere lugar, para finalmente descorrer traslado para alegar de conclusión.

**ANTECEDENTES**

Integrada la litis, se observa que, la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “14.ContestacionDemandaMineducacion.pdf” y propuso las excepciones de, “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, “INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”, “CADUCIDAD”, “PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE, y “GENÉRICA”..

Por su parte, la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “13.ContestacionDemandaSecretariaDeEducacion.pdf” y propuso las excepciones que denominó, “INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”, “GENÉRICA O INNOMINADA”, “NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”, y “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”.

Conforme al párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, el 11 de noviembre de 2022 (“15.ConstanciaTrasladoExcepciones.pdf”), se corrió traslado por Secretaría, a la parte actora de dichas excepciones, quien intervino oportunamente, mediante escrito en el que se opuso a su prosperidad (“16.pronunciamientoDemandante”).

Ahora bien, es del caso señalar, que con ocasión de los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021, al CPACA, particularmente en materia de excepciones, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, manifestó lo siguiente:

*“(…) En primer lugar, es necesario precisar que las **excepciones previas** se caracterizan por su propósito de controvertir el procedimiento, es decir, atacan aquellos elementos que constituyen aspectos de forma respecto del trámite procesal, los cuales en el evento de ser subsanados en el término de traslado, tal como lo regula en numeral 1.º del artículo 101 del CGP, permitirán consecuentemente y en la etapa procesal precedente, proferir una decisión de fondo (…)*

*Por su parte, las **excepciones perentorias** tienen relación directa con las pretensiones de la demanda, comoquiera que constituyen herramientas de defensa que atacan específicamente la solicitud judicial que propone la parte demandante de la litis y, en esa medida controvierten de fondo la reclamación perseguida en el medio de control. **Estas se clasifican en nominadas e innominadas, las primeras tienen la capacidad de poner fin al proceso, aunque no ataquen el derecho propiamente dicho y corresponden a cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, según el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA. (…)***

*Pues bien, antes de la vigencia de la Ley 2080 de 2021, la Ley 1437 consagraba en el numeral 6.º del artículo 180 que vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el juez o magistrado ponente convocaría a una audiencia que se sujetaría, entre otras reglas, a la decisión de excepciones previas y mixtas. Señalaba textualmente: «El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva»*

***No obstante, tal posibilidad, esto es, la de pronunciarse sobre las excepciones previas y las antes llamadas mixtas, presentó una modificación con la Ley 2080 de la siguiente manera: «[...] Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: [...] 6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver [...]».** (…)*

*Así las cosas, se tiene que el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA, **por indicación expresa, determinó que los únicos medios exceptivos que se resuelven antes y durante el desarrollo de la audiencia inicial son las excepciones previas, al señalar que se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. (…)***

***En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias nominadas, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario, esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimirlas en la sentencia ordinaria que defina de fondo las***

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) - Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Radicación: 05001-23-33-000-2019-02462-01 (2648-2021) Demandante: MÉLIDA MARINA VILLA RENDÓN Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS. Tema: Improcedencia de la resolución de la excepción de caducidad en la audiencia inicial. Ley 2080 de 2021.

**pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA.** (...)” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En efecto, el parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, señala:

*«Artículo 175. Contestación de la demanda. [...] 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.»*** (Negrillas fuera de texto).

Así entonces, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, procede el Despacho a pronunciarse sobre los medios exceptivos formulados por las demandadas.

## **1.- NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**

**1.1.-** Frente a la excepción de **CADUCIDAD**, señaló la apoderada de la parte demandada, Nación-Ministerio de Educación -FOMAG, que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, debió interponerse dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto expreso que negó lo pretendido y que ha debido ser demandado, sin indicar a que acto administrativo expreso se refiere.

Al respecto, recuerda el Despacho, que conforme a la jurisprudencia expuesta, la excepción de caducidad, es catalogada como excepción perentoria nominada, que se declara fundada a través de sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A, no obstante lo anterior, el Despacho avizora que en este momento procesal, no existe fundamento para declarar vocación de prosperidad de la referida excepción, máxime que lo solicitado en la demanda es la nulidad de un acto ficto o presunto por silencio administrativo negativo, y la demanda señala la existencia de un acto expreso, por lo tanto, su estudio se realizará en la sentencia que defina de fondo las pretensiones de la demanda, valoradas las pruebas aportadas.

**1.2.-** Formuló además, la excepción de **“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”**, la cual no tiene el carácter de previa, al no encontrarse enlistada en el artículo 100 del C.G.P., sino que es considerada una excepción perentoria nominada, por tener relación directa con las pretensiones de la demanda, porque de alguna manera controvierte de fondo la reclamación perseguida en el medio de control.

Recuérdese, que la legitimidad o titularidad para accionar o ser accionado en un proceso, es presupuesto o requisito indispensable para la prosperidad de las pretensiones, y como tal, su ausencia no impide decidir de fondo el asunto, porque la decisión, precisamente será absoluta si quien carece de interés para actuar es la parte demandada.

Para tener legitimación en la causa, es suficiente con ser vinculado a un juicio, por lo tanto, para establecer si entre las partes existe una relación jurídica sustancial, que legitime para accionar o ser accionado, debe estudiarse de fondo el restablecimiento del derecho pretendido y determinar la configuración de la acción instaurada.

En consideración de lo anterior, sobre la excepción de Falta de Legitimación en la causa por Pasiva, no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, por lo que teniendo en cuenta que la demanda se instauró en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, se continuará el proceso con la referida entidad, para definir finalmente en la sentencia, si le corresponde o no responder por el derecho que se reclama, circunstancia que obliga a mantener su vinculación procesal, toda vez que, no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción, y terminar el proceso por sentencia anticipada.

1.3.- Las demás excepciones que denominó, **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”**, **“PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE”** y **“GENÉRICA”**, son de mérito, y en consecuencia, de conformidad con la sustentación de las mismas, éstas tienen relación directa con el fondo del asunto planteado y hacen parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, por lo tanto, no impiden que la controversia se resuelva de fondo, razón por la cual al decidir el mérito del proceso, quedarán de paso decididas.

## **2.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ.**

2.1.- Sobre la **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, así como se indicó líneas atrás, para resolver la propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, frente a ella no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, teniendo en cuenta que no tiene el carácter de previa, porque no se encuentra enlistada en el artículo 100 del C.G.P., y es considerara una excepción perentoria nominada.

Nótese, que los argumentos presentados por la demandada no se refieren a la legitimación en la causa de hecho o procesal, esta es la capacidad para intervenir en el proceso y ejercer los derechos de defensa y de contradicción, sino a la legitimación material en la causa, esto es sobre la relación jurídica sustancial y la determinación de la obligación legal de responder por las pretensiones de la demandante, y por lo tanto al fondo del asunto, lo que se resolverá en la sentencia, agotadas las etapas previas del proceso, ya que en este momento no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción y terminar el proceso por sentencia anticipada.

2.2.- La entidad encartada también propuso la excepción de, **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, por considerar que la demanda se debió dirigir contra la Fiduciaria La Previsora S.A., en su calidad de administradora de los recursos del Fondo, toda vez que, en virtud del Decreto 2831 de 2005, por autorización de la Ley 91 de 1989, es quien debe pagar las prestaciones sociales reconocidas a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atendiendo al contrato de fiducia celebrado entre dicha entidad fiduciaria y el Ministerio de Educación.

Cita además el comunicado No 008 de fecha 11-02-2020, expedido por Fiduprevisora S.A, según el cual, se precisa que a la luz del acuerdo No 39 de 1998, las Secretarías de Educación de la mano del área nominadora, deben liquidar los reportes de las cesantías e ingresar la información necesaria para llevar a cabo el proceso correspondiente a través de aplicativo Humano, para luego, generar el reporte respectivo,

el cual debe ser remitido directamente a Fiduprevisora S.A, en las fechas previamente establecidas, con el fin de incluir a los docentes en nómina oportunamente.

En aras de resolver la excepción formulada, es menester traer a colación lo señalado en la Ley 91 de 1989 (modificada parcialmente por la ley 812 de 2003), mediante la cual, se 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 son manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta (art. 3)<sup>2</sup>. Dicho estatuto, en su artículo 5, señaló como uno de los objetivos del FOMAG, expresamente: “1.- **Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado**”; y a su vez, en su artículo 9, dispuso: “Las prestaciones sociales que pagará el Fondo nacional de prestaciones sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará de tal manera que realice en las entidades territoriales (...)”.

También es necesario señalar que el artículo 56 de la ley 962 de 2005<sup>3</sup>, asignó a las secretarías de educación de las entidades territoriales la competencia para expedir los actos administrativos a través de los cuales se reconozcan las prestaciones a los docentes vinculados a sus plantas de personal; y que en virtud del artículo 9º de la ley 29 de 1989<sup>4</sup>, en esas entidades se depositó la facultad nominadora.

Por otra parte, el Decreto 2831 de 2005, estableció el procedimiento para reconocer las prestaciones económicas a cargo del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, cuyas normas fueron recopiladas por el Decreto 1075 de 2015, especialmente en los artículos 2.4.4.2.3.2.1, 2.4.4.2.3.2.2, 2.4.4.2.3.2.3 y 2.4.4.2.3.2.4.

Ahora bien, en virtud de lo señalado en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, la Nación, Ministerio de Educación y la Fiduciaria la Previsora Ltda, mediante escritura pública No. 0083 de 21 de junio de 1990, suscribieron contrato de fiducia mercantil con el objeto de: “constituir una fiducia mercantil sobre los recursos que integran el Fondo Nacional del Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de que la Fiduciaria los administre, invierta y destine al cumplimiento de los objetivos previstos para el fondo, conforme a las instrucciones que le sean impartidas por el Consejo Directivo del mismo.”

Lo anterior, para efectos de concluir que, la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional tiene a su cargo el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes, las que son pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Para tales efectos, las Secretarías de Educación de los entes territoriales en las que el docente

---

<sup>2</sup> “Créase 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 la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato (sic) de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional”.

<sup>3</sup> “**ARTÍCULO 56. RACIONALIZACION 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 (...)”.

<sup>4</sup> “Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: **Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá**, y a los alcaldes municipales, **las funciones de nombrar**, trasladar, remover, controlar y, **en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados**, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, **ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.**

prestó sus servicios, tienen a su cargo la elaboración y suscripción de la resolución de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, previa aprobación de la sociedad fiduciaria que administra el patrimonio del FONPREMAG<sup>5</sup>.

No obstante lo anterior, es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a quien le corresponde finalmente definir el reconocimiento y pago de los derechos prestacionales de los docentes afiliados, 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. De lo anterior, se colige, que la entidad responsable de la financiación del emolumento objeto de controversia es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A., sin perjuicio de lo señalado en el parágrafo 1º del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, que en materia de la sanción moratoria, expresamente determinó la responsabilidad de las entidades territoriales, cuando 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 a su cargo<sup>6</sup>.

Bajo este supuesto, en ningún caso la Fiduciaria la Previsora S.A., en su condición de administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, está llamada a responder por el reconocimiento de una prestación pensional en cabeza de un docente oficial, dado que su naturaleza es la de una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de empresa industrial y comercial del estado, cuyo objeto no es el de definir la situación prestacional de un servidor público<sup>7</sup>.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, con ponencia del Dr. Samuel Rodríguez Poveda, en sentencia del 1º de septiembre de 2021<sup>8</sup>, precisó:

---

<sup>5</sup> (“...”) Decreto 2831 de 2005. Artículo 3º. *Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º 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, 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:*

**(“...”) 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 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. (“...”)**

<sup>6</sup> **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 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.*

(...”).

<sup>7</sup> *Sobre el particular, consultar SENTENCIA DE 18 DE AGOSTO DE 2011. CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, CON PONENCIA DEL CONSEJERO DR. GERARDO ARENAS MONSALVE. PROCESO CON RADICADO NO. 6800-1231-5000-2004-02094-01(1887-08).*

<sup>8</sup> *Proceso con radicado No. 11001-33-35-012-2018-00560-01. DEMANDANTE: ALEJANDRA PATRICIA PEREIRA OSORIO.*

*“De las disposiciones precitadas y la jurisprudencia reciente del órgano de cierre de esta jurisdicción, se colige que aunque en la Ley 244 de 1995 en su artículo 2° párrafo establece que el pago de la sanción por mora del pago tardío de las cesantías reconocidas al beneficiario se debe realizar por la entidad con recursos propios, no lo es menos que la obligación de reconocer y pagar dichos beneficios económicos, tales como las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales, recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a los recursos del FOMAG actuando la Fiduciaria La Previsora como administradora de los mismos.*

*De otra parte, se debe anotar que en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, por primera vez se consagra la responsabilidad del ente territorial del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías, en los eventos en que el pago extemporáneo se dé por el incumplimiento de los plazos para radicación o entrega de la solicitud por parte de las Secretarías de Educación. Sobre esto se debe decir que, como esta normativa entró en vigor el 25 de mayo de 2019, no es posible su aplicación retroactiva, sobre todo si se tiene en cuenta que la sanción moratoria en el caso concreto corrió en el periodo comprendido entre el 21 de septiembre de 2016 al 23 de abril de 2017, motivo por el que no puede ser usada en este caso para endilgar responsabilidad alguna en las resultas del proceso a la Secretaría de Educación de Bogotá D.C.*

*En virtud de lo expuesto, queda completamente claro que la competencia para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías a los docentes oficiales recae de manera exclusiva en la Nación – Ministerio de Educación – FOMAG. Siendo esto así, se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Secretaría de Educación de Bogotá.*

*No sucede lo mismo en el caso de la Fiduprevisora S.A., ya que la Nación– Ministerio de Educación Nacional paga la sanción objeto de estudio con cargo a los recursos del FOMAG, procedimiento en el que actúa la referida Fiduciaria como administradora de los mismo (...)(Subraya el Despacho).*

La misma tesis reiteró la H. Corporación, en sentencia del 26 de enero de 2022, con ponencia de la Dra. Amparo Oviedo Pinto<sup>9</sup>, en la que señaló:

*“Así entonces, si bien es cierto las secretarías de educación de los entes territoriales proyectan y suscriben la resolución de reconocimiento de las prestaciones sociales, no lo es menos que, esta función la ejercen única y exclusivamente en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio<sup>17</sup> y con ella no comprometen la responsabilidad de la entidad territorial a la que representan.*

*Con esta precisión reiteramos que en la pasiva de este tipo de procesos no puede estar ausente la Nación quien debe garantizar los recursos para esos pagos y la vinculación de las secretarías de educación se entiende a lugar como agentes del Fondo.*

*De conformidad con lo expuesto en la norma transcrita, la entidad responsable de la financiación de este emolumento es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A.*

*Lo anterior, fue ratificado por el H. Consejo de Estado<sup>18</sup>, en sentencia del 1º de febrero de 2018, con ponencia del Dr. William Hernández, en la que señaló: (...)*

*De conformidad con lo expuesto, se colige que la obligación de reconocer y pagar las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a sus recursos actuando la Fiduciaria La Previsora S.A. como administradora de estos” (Subraya el Despacho).*

Bajo las anteriores consideraciones, se concluye que la excepción propuesta por la apoderada de la Secretaría de Educación de Bogotá, denominada **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, no está llamada a prosperar.

**2.3.- Las demás excepciones que denominó “INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”, y “GENÉRICA O INNOMINADA”, considera el Despacho, que son de mérito, y en**

<sup>9</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN C. RADICADO NO. 11001-33-42-046-2019-00235-01. DEMANDANTE: KARINA DEL PILAR SÁNCHEZ ARDILA.

consecuencia, al tener relación directa con el fondo del asunto planteado y hacer parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, quedarán decididas en la sentencia que ponga fin a esta instancia.

Ahora bien, precisado lo anterior, considera el Despacho, que en el presente asunto resulta procedente dictar Sentencia Anticipada, conforme a las previsiones del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, previa fijación del litigio, incorporación de las pruebas aportadas, decisión sobre las pruebas pedidas y traslado para alegar, al concurrir las causales previstas en los literales a) y d) del numeral 1º de la norma en cita, que establecen la posibilidad de dictar sentencia anticipada, a) *“Cuando se trate de asuntos de puro derecho”*, d) *“Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles”*.

Advierte el Despacho, que la parte demandante y la demandada Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitaron pruebas documentales, como se evidencia en los escritos de demanda y contestación visibles en los archivos 02.Demanda.pdf y 13.ContestaciónDemandaMinEducación. La Secretaría de Educación Distrital, por su parte, no solicitó la práctica de pruebas, y allegó el expediente administrativo correspondiente a la demandante, archivo12.ContestaciónDemandaSecretaríaEducación.

No obstante lo anterior, se evidencia, que las documentales allegadas con la demanda y las contestaciones dentro de las que se encuentra el expediente administrativo, y a las que se les dará el valor legal que les corresponda, son suficientes para adoptar de manera anticipada la decisión que a esta instancia corresponda, por lo que el recaudo de las pruebas solicitadas no resulta necesario. Además, porque como se indicó en precedencia, el litigio versa sobre un asunto de puro derecho que no es otro que definir si los docentes tienen derecho a que las demandadas en forma solidaria le reconozcan y paguen la sanción por mora en la consignación de las cesantías, conforme al artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme a lo previsto en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y Decreto Nacional 1176 de 1991, y como ya se expuso, las pruebas allegadas con la demanda y las contestaciones permiten tomar una decisión de fondo.

Así entonces, procede el Despacho a **Fijar el Litigio**, el cual se circunscribe a determinar lo siguiente:

### **Problemas Jurídicos.**

- ¿Se presentan los supuestos fácticos y jurídicos para declarar la existencia del silencio administrativo negativo y la consecuente nulidad del acto ficto o presunto derivado de la petición presentada por la demandante ante la Secretaría de Educación de Bogotá, el 18 de agosto de 2021, relativa al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la no consignación oportuna de las cesantías del 2020, desde el 15 de febrero de 2021 hasta el momento en que se acredite el pago en la cuenta individual del docente, y a la indemnización por pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme al artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176? .

- ¿Le asiste derecho a la demandante, señora **DOLLY MARISOL GUEVARA TORRES**, a que las entidades demandadas, **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, le reconozcan, liquiden y paguen la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, equivalente a un día de salario por cada día de retardo desde el 15 de febrero de 2021, por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2020, y la indemnización por el pago

tardío de los intereses a las cesantías, causados durante el año 2020, establecidos en el artículo 1o de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991?

Deberá determinarse igualmente, de resultar favorables las pretensiones, si le asiste derecho al reconocimiento de intereses moratorios, indexación y condena en costas.

Conforme a lo expuesto, **el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA,**

#### **RESUELVE:**

**Primero:** Declarar no probada la excepción de, “**NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS**”, propuesta por la entidad demandada, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, de acuerdo a las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo:** Diferir para el fallo la decisión de “**CADUCIDAD**”, formulada por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y “**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**”, propuesta por las dos entidades accionadas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**Tercero: Fijar el Litigio,** en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

**Cuarto:** Incorporar al proceso, las pruebas aportadas por las partes con la demanda y las contestaciones.

**Quinto:** Negar las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante y por la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**Sexto:** Ordenar a las partes, presentar sus alegatos de conclusión, dentro del término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, y al Ministerio Público, a fin de que se sirva rendir concepto si a bien lo tiene, dentro del mismo término.

**Séptimo:** Se reconoce personería al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.211.391 y portador de la Tarjeta Profesional No. 250.292 del C. S. de la J., en calidad de apoderado general de la demandada NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, y a la abogada **MARIA PAZ BASTOS PICO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1096227301 de Barrancabermeja, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 194.959 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**Octavo:** Se reconoce personería al abogado **JUAN CARLOS JIMÉNEZ TRIANA**, identificado con cédula de ciudadanía 1.015.407.639 y portador de la Tarjeta Profesional No. 213.500 del C. S. de la J., representante legal de la firma JIMÉNEZ Y CALDERÓN ABOGADOS S.A.S., y/o JOSÉ GABRIEL CALDERÓN GARCÍA, en calidad de apoderado general de la demandada SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, y a la abogada **VIVIANA CAROLINA RODRÍGUEZ PRIETO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1. 1.032.471.577 de Bogotá, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 342.450 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

Link Proceso: [11001333500720220010400](https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/11001333500720220010400)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La Juez,

**GUERTI MARTÍNEZ OLAYA**

<p>JUZGADO <b>7</b> ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ</p>	<p>POR ANOTACIÓN EN ESTADO ELECTRÓNICO NO. <u>105</u> DE FECHA: <u>22 DE NOVIEMBRE DE 2022</u> SE NOTIFICA A LAS PARTES, LA PROVIDENCIA ANTERIOR LA SECRETARIA </p>
--	--

Firmado Por:

**Guerti Martínez Olaya**

**Juez Circuito**

**Juzgado Administrativo**

**Sala 007 Contencioso Admsección 2**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **8fee976714048f24bbd1774742322019dab3dde3a3745eb4cc6e8c82d4e54c19**

Documento generado en 21/11/2022 08:05:18 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ,  
D.C., SECCIÓN SEGUNDA**

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 640**

Noviembre veintiuno (21) de dos mil veintidós (2022).

**REFERENCIA: Exp. N. R. 11001-33-35-007-2022-00114-00**  
**DEMANDANTE: MARÍA EDID ALARCÓN CASTRO**  
**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO - –DISTRITO CAPITAL –SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN DE BOGOTA.**

El párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, faculta al Juez de lo Contencioso Administrativo, para decidir las excepciones previas, según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

La norma en cita, además dispone que 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 3º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011.

A su vez, el numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la ley 2080 de 2021, exige que cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos necesarios para dictar sentencia anticipada, mediante auto motivado se resolverán las excepciones previas, fijará el litigio u objeto de la controversia y habrá un pronunciamiento sobre las pruebas, cuando a ello hubiere lugar, para finalmente descorrer traslado para alegar de conclusión.

**ANTECEDENTES**

Integrada la litis, se observa que La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “13.ContestacionDemandaMineducacion.pdf” y propuso las excepciones de, *“INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES”*, *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*, *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”*, *“CADUCIDAD”*, *“PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE*, y *“GENÉRICA”*..

Por su parte, LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTA, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “12.ContestacionDemandaSecretariaDeEducacion.pdf” y propuso las excepciones que denominó, *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”*, *“GENÉRICA O INNOMINADA”*, *“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”*, y *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*.

Conforme al párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, el 11 de noviembre de 2022 (“14.ConstanciaTrasladoExcepciones.pdf”), se corrió traslado por Secretaría, a la parte actora de dichas excepciones, quien intervino oportunamente, mediante escrito en el que se opuso a su prosperidad (“15.pronunciamientoDemandante”).

Ahora bien, es del caso señalar, que con ocasión de los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021, al CPACA, particularmente en materia de excepciones, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, manifestó lo siguiente:

*“(…) En primer lugar, es necesario precisar que las **excepciones previas** se caracterizan por su propósito de controvertir el procedimiento, es decir, atacan aquellos elementos que constituyen aspectos de forma respecto del trámite procesal, los cuales en el evento de ser subsanados en el término de traslado, tal como lo regula en numeral 1.º del artículo 101 del CGP, permitirán consecuentemente y en la etapa procesal precedente, proferir una decisión de fondo (…)*

*Por su parte, las **excepciones perentorias** tienen relación directa con las pretensiones de la demanda, comoquiera que constituyen herramientas de defensa que atacan específicamente la solicitud judicial que propone la parte demandante de la litis y, en esa medida controvierten de fondo la reclamación perseguida en el medio de control. **Estas se clasifican en nominadas e innominadas, las primeras tienen la capacidad de poner fin al proceso, aunque no ataquen el derecho propiamente dicho y corresponden a cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, según el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA. (…)***

*Pues bien, antes de la vigencia de la Ley 2080 de 2021, la Ley 1437 consagraba en el numeral 6.º del artículo 180 que vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvencción según el caso, el juez o magistrado ponente convocaría a una audiencia que se sujetaría, entre otras reglas, a la decisión de excepciones previas y mixtas. Señalaba textualmente: «El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva»*

***No obstante, tal posibilidad, esto es, la de pronunciarse sobre las excepciones previas y las antes llamadas mixtas, presentó una modificación con la Ley 2080 de la siguiente manera: «[...] Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvencción según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: [...] 6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver [...]».** (…)*

*Así las cosas, se tiene que el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA, **por indicación expresa, determinó que los únicos medios exceptivos que se resuelven antes y durante el desarrollo de la audiencia inicial son las excepciones previas, al señalar que se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. (…)***

***En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias nominadas, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario, esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimirlas en la sentencia ordinaria que defina de fondo las***

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) - Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Radicación: 05001-23-33-000-2019-02462-01 (2648-2021) Demandante: MÉLIDA MARINA VILLA RENDÓN Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS. Tema: Improcedencia de la resolución de la excepción de caducidad en la audiencia inicial. Ley 2080 de 2021.

**pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA.** (...)” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En efecto, el parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, señala:

*«Artículo 175. Contestación de la demanda. [...] 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.»*** (Negrillas fuera de texto).

Así entonces, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, procede el Despacho a pronunciarse sobre los medios exceptivos formulados por las demandadas.

## **1.- NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**

**1.1.-** Formuló la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**, en consideración a que, se deprecó la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día 25 DE NOVIEMBRE DEL 2021, frente a la petición presentada ante MUNICIPIO DE SOACHA SECRETARIA DE EDUCACIÓN; cuando lo cierto es, que dicha petición fue resuelta por la entidad con Oficio de fecha 23 de agosto de 2021, y por lo tanto, no se establecen los supuestos para la configuración del acto ficto, de conformidad con lo regulado en el artículo 40 del C.C.A. (sic).

Sea lo primero indicar que, frente a la excepción de ineptitud de la demanda, el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “F”, con ponencia del Dr. Luis Alfredo Zamora Acosta, en auto proferido el 6 de julio de 2022, señaló:

*“De esta manera, se advierte que la denominada ineptitud de la demanda, la cual en palabras del H. Consejo de Estado<sup>3</sup> “propende porque el escrito inicial se adecúe a los requisitos legales de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso, se configura solo en dos escenarios, a saber, i) cuando se advierte la falta de requisitos formales o ii) se observa una indebida acumulación de pretensiones, sin que sea procedente extenderla a la falta de agotamiento de la conciliación, el cual si bien es una exigencia previa no corresponde a un requisito formal en los precisos términos del artículo 162 del CPACA”.*

Cabe precisar entonces, que la ineptitud de la demanda se fundamenta frente a la falta de requisitos formales, que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se

<sup>2</sup> Radicación:11001-33-35-007-2019-00425-01. Demandante: ENVER ALBERTO MESTRATAMAYO.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D. C. nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018)., Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00773-01(0630-18), Actor: Carlos Mario Ramírez Suaza, Demandado: Unidad Nacional de Protección -UNP

configura cuando se incumplen las cargas procesales que prevé el Capítulo III del Título V de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, advierte el Despacho, que en el presente asunto no se invoca la nulidad del acto ficto configurado el 25 de noviembre de 2021, frente a la petición presentada ante el Municipio de Soacha, Secretaría de Educación, como lo señala la demandada, sino el acto ficto configurado el 4 de noviembre de 2021, ante la petición presentada en la Secretaría de Educación de Bogotá, el 4 de agosto del mismo año.

No obstante lo anterior, su inconformidad radica en que no se configura el acto ficto demandado, toda vez que en su sentir, existe un acto expreso que debió ser enjuiciado, esto es, el oficio fechado el 23 de agosto de 2021, por lo que solicita a la Secretaría de Educación de Bogotá, allegue el expediente administrativo contentivo de las actuaciones realizadas, el cual ya fue aportado.

Así las cosas, observa el Despacho, que el litigio comprende en definir en primer lugar, si se configuró o no un acto ficto, dadas las posiciones encontradas de las partes, pues mientras la actora alega que éste se configuró al no ser contestada de fondo su petición, la accionada señala que existe un acto expreso con el que se dio respuesta a su solicitud, razón por la cual la decisión de la referida excepción debe ser resuelta con el fondo del asunto, valoradas las documentales allegadas al proceso.

**1.2.-** Frente a la excepción de **CADUCIDAD**, señaló la apoderada de la parte demandada, Nación-Ministerio de Educación -FOMAG, que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, debió interponerse dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto expreso que debió demandarse, al considerar como se indicó en precedencia, que no existe acto ficto o presunto en relación con la petición radicada por la actora.

Al respecto, recuerda el Despacho, que conforme a la jurisprudencia expuesta, la excepción de caducidad, es catalogada como excepción perentoria nominada, que se declara fundada a través de sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A, no obstante lo anterior, el Despacho avizora que en este momento procesal no existe fundamento para declarar vocación de prosperidad de la referida excepción, la cual debe ser analizada en conjunto con la señalada por la actora líneas atrás, y por lo tanto, su estudio se realizará igualmente en la sentencia que defina de fondo las pretensiones de la demanda.

**1.3.-** Formuló además, la excepción de "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", la cual no tiene el carácter de previa, al no encontrarse enlistada en el artículo 100 del C.G.P., sino que es considerara una excepción perentoria nominada, por tener relación directa con las pretensiones de la demanda, porque de alguna manera controvierte de fondo la reclamación perseguida en el medio de control.

Recuérdese, que la legitimidad o titularidad para accionar o ser accionado en un proceso, es presupuesto o requisito indispensable para la prosperidad de las pretensiones, y como tal, su ausencia no impide decidir de fondo el asunto, porque la decisión, precisamente será absoluta si quien carece de interés para actuar es la parte demandada.

Para tener legitimación en la causa, es suficiente con ser vinculado a un juicio, por lo tanto, para establecer si entre las partes existe una relación jurídica sustancial, que legitime para accionar o ser accionado, debe estudiarse de fondo el restablecimiento del derecho pretendido y determinar la configuración de la acción instaurada.

En consideración de lo anterior, sobre la excepción de Falta de Legitimación en la causa por Pasiva, no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, por lo que teniendo en cuenta que la demanda se instauró en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO

NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, se continuará el proceso con la referida entidad, para definir finalmente en la sentencia, si le corresponde o no responder por el derecho que se reclama, circunstancia que obliga a mantener su vinculación procesal, toda vez que, no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción, y terminar el proceso por sentencia anticipada.

1.4.- Las demás excepciones que denominó, **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”**, **“PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE”** y **“GENÉRICA”**, son de mérito, y en consecuencia, de conformidad con la sustentación de las mismas, éstas tienen relación directa con el fondo del asunto planteado y hacen parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, por lo tanto, no impiden que la controversia se resuelva de fondo, razón por la cual al decidir el mérito del proceso, quedarán de paso decididas.

## 2.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ

2.1.- Sobre la **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, así como se indicó líneas atrás, para resolver la propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, frente a ella no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, teniendo en cuenta que no tiene el carácter de previa, porque no se encuentra enlistada en el artículo 100 del C.G.P., y es considerara una excepción perentoria nominada.

Nótese, que los argumentos presentados por la demandada no se refieren a la legitimación en la causa de hecho o procesal, esta es la capacidad para intervenir en el proceso y ejercer los derechos de defensa y de contradicción, sino a la legitimación material en la causa, esto es sobre la relación jurídica sustancial y la determinación de la obligación legal de responder por las pretensiones de la demandante, y por lo tanto al fondo del asunto, lo que se resolverá en la sentencia, agotadas las etapas previas del proceso, ya que en este momento no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción y terminar el proceso por sentencia anticipada.

2.2.- La entidad encartada también propuso la excepción de, **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, por considerar que la demanda se debió dirigir contra la Fiduciaria La Previsora S.A., en su calidad de administradora de los recursos del Fondo, toda vez que, en virtud del Decreto 2831 de 2005, por autorización de la Ley 91 de 1989, es quien debe pagar las prestaciones sociales reconocidas a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atendiendo al contrato de fiducia celebrado entre dicha entidad fiduciaria y el Ministerio de Educación.

Cita además el comunicado No 008 de fecha 11-02-2020, expedido por Fiduprevisora S.A, según el cual, se precisa que a la luz del acuerdo No 39 de 1998, las Secretarías de Educación de la mano del área nominadora, deben liquidar los reportes de las cesantías e ingresar la información necesaria para llevar a cabo el proceso correspondiente a través de aplicativo Humano, para luego, generar el reporte respectivo, el cual debe ser remitido directamente a Fiduprevisora S.A, en las fechas previamente establecidas, con el fin de incluir a los docentes en nómina oportunamente.

En aras de resolver la excepción formulada, es menester traer a colación lo señalado en la Ley 91 de 1989 (modificada parcialmente por la ley 812 de 2003), mediante la cual, se 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 son manejados por una entidad fiduciaria estatal o de

economía mixta (art. 3)<sup>4</sup>. Dicho estatuto, en su artículo 5, señaló como uno de los objetivos del FOMAG, expresamente: “1.- **Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado**”; y a su vez, en su artículo 9, dispuso: “Las prestaciones sociales que pagará el Fondo nacional de prestaciones sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará de tal manera que realice en las entidades territoriales (...)”.

También es necesario señalar que el artículo 56 de la ley 962 de 2005<sup>5</sup>, asignó a las secretarías de educación de las entidades territoriales la competencia para expedir los actos administrativos a través de los cuales se reconozcan las prestaciones a los docentes vinculados a sus plantas de personal; y que en virtud del artículo 9º de la ley 29 de 1989<sup>6</sup>, en esas entidades se depositó la facultad nominadora.

Por otra parte, el Decreto 2831 de 2005, estableció el procedimiento para reconocer las prestaciones económicas a cargo del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, cuyas normas fueron recopiladas por el Decreto 1075 de 2015, especialmente en los artículos 2.4.4.2.3.2.1, 2.4.4.2.3.2.2, 2.4.4.2.3.2.3 y 2.4.4.2.3.2.4.

Ahora bien, en virtud de lo señalado en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, la Nación, Ministerio de Educación y la Fiduciaria la Previsora Ltda, mediante escritura pública No. 0083 de 21 de junio de 1990, suscribieron contrato de fiducia mercantil con el objeto de: “constituir una fiducia mercantil sobre los recursos que integran el Fondo Nacional del Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de que la Fiduciaria los administre, invierta y destine al cumplimiento de los objetivos previstos para el fondo, conforme a las instrucciones que le sean impartidas por el Consejo Directivo del mismo.”

Lo anterior, para efectos de concluir que, la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional tiene a su cargo el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes, las que son pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Para tales efectos, las Secretarías de Educación de los entes territoriales en las que el docente prestó sus servicios, tienen a su cargo la elaboración y suscripción de la resolución de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, previa aprobación de la sociedad fiduciaria que administra el patrimonio del FONPREMAG<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> “Créase 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 la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato (sic) de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional”.

<sup>5</sup> “**ARTÍCULO 56. RACIONALIZACION 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 (...)”.

<sup>6</sup> “Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: **Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá**, y a los alcaldes municipales, **las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados**, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, **ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.**”

<sup>7</sup> (“...”) Decreto 2831 de 2005. Artículo 3º. Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º 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, 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:

No obstante lo anterior, es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a quien le corresponde finalmente definir el reconocimiento y pago de los derechos previsionales de los docentes afiliados, 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. De lo anterior, se colige, que la entidad responsable de la financiación del emolumento objeto de controversia es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A., sin perjuicio de lo señalado en el párrafo 1º del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, que en materia de la sanción moratoria, expresamente determinó la responsabilidad de las entidades territoriales, cuando 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 a su cargo<sup>8</sup>.

Bajo este supuesto, en ningún caso la Fiduciaria la Previsora S.A., en su condición de administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, está llamada a responder por el reconocimiento de una prestación pensional en cabeza de un docente oficial, dado que su naturaleza es la de una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de empresa industrial y comercial del estado, cuyo objeto no es el de definir la situación prestacional de un servidor público<sup>9</sup>.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, con ponencia del Dr. Samuel Rodríguez Poveda, en sentencia del 1º de septiembre de 2021<sup>10</sup>, precisó:

*“De las disposiciones precitadas y la jurisprudencia reciente del órgano de cierre de esta jurisdicción, se colige que aunque en la Ley 244 de 1995 en su artículo 2º párrafo establece que el pago de la sanción por mora del pago tardío de las cesantías reconocidas al beneficiario se debe realizar por la entidad con recursos propios, no lo es menos que la obligación de reconocer y pagar dichos beneficios económicos, tales como las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales, recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones*

---

*(...)” 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 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. (...)”*

<sup>8</sup> **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 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.*

*(...)”*

<sup>9</sup> *Sobre el particular, consultar SENTENCIA DE 18 DE AGOSTO DE 2011. CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, CON PONENCIA DEL CONSEJERO DR. GERARDO ARENAS MONSALVE. PROCESO CON RADICADO NO. 6800-1231-5000-2004-02094-01(1887-08).*

<sup>10</sup> *Proceso con radicado No. 11001-33-35-012-2018-00560-01. DEMANDANTE: ALEJANDRA PATRICIA PEREIRA OSORIO.*

*Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a los recursos del FOMAG actuando la Fiduciaria La Previsora como administradora de los mismos.*

*De otra parte, se debe anotar que en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, por primera vez se consagra la responsabilidad del ente territorial del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías, en los eventos en que el pago extemporáneo se dé por el incumplimiento de los plazos para radicación o entrega de la solicitud por parte de las Secretarías de Educación. Sobre esto se debe decir que, como esta normativa entró en vigor el 25 de mayo de 2019, no es posible su aplicación retroactiva, sobre todo si se tiene en cuenta que la sanción moratoria en el caso concreto corrió en el periodo comprendido entre el 21 de septiembre de 2016 al 23 de abril de 2017, motivo por el que no puede ser usada en este caso para endilgar responsabilidad alguna en las resultas del proceso a la Secretaría de Educación de Bogotá D.C.*

*En virtud de lo expuesto, queda completamente claro que la competencia para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías a los docentes oficiales recae de manera exclusiva en la Nación – Ministerio de Educación – FOMAG. Siendo esto así, se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Secretaría de Educación de Bogotá.*

*No sucede lo mismo en el caso de la Fiduprevisora S.A., ya que la Nación– Ministerio de Educación Nacional paga la sanción objeto de estudio con cargo a los recursos del FOMAG, procedimiento en el que actúa la referida Fiduciaria como administradora de los mismo (...)(Subraya el Despacho).*

La misma tesis reiteró la H. Corporación, en sentencia del 26 de enero de 2022, con ponencia de la Dra. Amparo Oviedo Pinto<sup>11</sup>, en la que señaló:

*“Así entonces, si bien es cierto las secretarías de educación de los entes territoriales proyectan y suscriben la resolución de reconocimiento de las prestaciones sociales, no lo es menos que, esta función la ejercen única y exclusivamente en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio<sup>17</sup> y con ella no comprometen la responsabilidad de la entidad territorial a la que representan.*

*Con esta precisión reiteramos que en la pasiva de este tipo de procesos no puede estar ausente la Nación quien debe garantizar los recursos para esos pagos y la vinculación de las secretarías de educación se entiende a lugar como agentes del Fondo.*

*De conformidad con lo expuesto en la norma transcrita, la entidad responsable de la financiación de este emolumento es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A.*

*Lo anterior, fue ratificado por el H. Consejo de Estado<sup>18</sup>, en sentencia del 1º de febrero de 2018, con ponencia del Dr. William Hernández, en la que señaló: (...)*

*De conformidad con lo expuesto, se colige que la obligación de reconocer y pagar las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a sus recursos actuando la Fiduciaria La Previsora S.A. como administradora de estos” (Subraya el Despacho).*

Bajo las anteriores consideraciones, se concluye que la excepción propuesta por la apoderada de la Secretaría de Educación de Bogotá, denominada **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, no está llamada a prosperar.

**2.3.-** Las demás excepciones que denominó **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”**, y **“GENÉRICA O INNOMINADA”**, son de mérito, y en consecuencia, al tener relación directa con el fondo del asunto planteado y hacer parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, quedarán decididas en la sentencia que ponga fin a esta instancia.

Ahora bien, precisado lo anterior, considera el Despacho, que en el presente asunto resulta procedente dictar Sentencia Anticipada, conforme a las previsiones del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, previa fijación del litigio, incorporación de las pruebas

<sup>11</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN C. RADICADO NO. 11001-33-42-046-2019-00235-01. DEMANDANTE: KARINA DEL PILAR SÁNCHEZ ARDILA.

aportadas, decisión sobre las pruebas pedidas y traslado para alegar, al concurrir las causales previstas en los literales a) y d) del numeral 1º de la norma en cita, que establecen la posibilidad de dictar sentencia anticipada, a) *“Cuando se trate de asuntos de puro derecho”*, d) *“Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles”*.

Advierte el Despacho, que la parte demandante y la demandada Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitaron pruebas documentales, como se evidencia en los escritos de demanda y contestación visibles en los archivos 02.Demanda.pdf y 13.ContestaciónDemandaMinEducación. La Secretaría de Educación Distrital, por su parte, no solicitó la práctica de pruebas, y allegó el expediente administrativo correspondiente a la demandante, archivo12.ContestaciónDemandaSecretaríaEducación.

No obstante lo anterior, se evidencia, que las documentales allegadas con la demanda y las contestaciones dentro de las que se encuentra el expediente administrativo, y a las que se les dará el valor legal que les corresponda, son suficientes para adoptar de manera anticipada la decisión que a esta instancia corresponda, por lo que el recaudo de las pruebas solicitadas no resulta necesario. Además, porque como se indicó en precedencia, el litigio versa sobre un asunto de puro derecho que no es otro que definir si los docentes tienen derecho a que las demandadas en forma solidaria le reconozcan y paguen la sanción por mora en la consignación de las cesantías, conforme al artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme a lo previsto en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y Decreto Nacional 1176 de 1991, y como ya se expuso, las pruebas allegadas con la demanda y las contestaciones permiten tomar una decisión de fondo.

Así entonces, procede el Despacho a **Fijar el Litigio**, el cual se circunscribe a determinar lo siguiente:

### **Problemas Jurídicos.**

- ¿Se presentan los supuestos fácticos y jurídicos para declarar la existencia del silencio administrativo negativo y la consecuente nulidad del acto ficto o presunto derivado de la petición presentada por la demandante ante la Secretaría de Educación de Bogotá, el 4 de agosto de 2021, relativa al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la no consignación oportuna de las cesantías del 2020, desde el 15 de febrero de 2021 hasta el momento en que se acredite el pago en la cuenta individual del docente, y a la indemnización por pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme al artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176? .

- ¿Le asiste derecho a la demandante, señora **MARIA EDID ALARCON CASTRO**, a que las entidades demandadas, **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, le reconozcan, liquiden y paguen la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, equivalente a un día de salario por cada día de retardo desde el 15 de febrero de 2021, por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2020, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, causados durante el año 2020, establecidos en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991?

Deberá determinarse igualmente, de resultar favorables las pretensiones, si le asiste derecho al reconocimiento de intereses moratorios, indexación y condena en costas.

Conforme a lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**,

## RESUELVE:

**Primero:** Declarar no probada la excepción de, “**NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS**”, propuesta por la entidad demandada, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, de acuerdo a las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo:** Diferir para el fallo la decisión de las excepciones, “**INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**”, “**CADUCIDAD**”, formuladas por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y “**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**”, propuesta por las dos entidades accionadas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**Tercero: Fijar el Litigio**, en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

**Cuarto:** Incorporar al proceso, las pruebas aportadas por las partes con la demanda y las contestaciones.

**Quinto:** Negar las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante y por la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**Sexto:** Ordenar a las partes, presentar sus alegatos de conclusión, dentro del término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, y al Ministerio Público, a fin de que se sirva rendir concepto si a bien lo tiene, dentro del mismo término.

**Séptimo:** Se reconoce personería al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.211.391 y portador de la Tarjeta Profesional No. 250.292 del C. S. de la J., en calidad de apoderado general de la demandada NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, y a la abogada **MARIA PAZ BASTOS PICO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1096227301 de Barrancabermeja, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 194.959 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**Octavo:** Se reconoce personería al abogado **JUAN CARLOS JIMÉNEZ TRIANA**, identificado con cédula de ciudadanía 1.015.407.639 y portador de la Tarjeta Profesional No. 213.500 del C. S. de la J., representante legal de la firma JIMÉNEZ Y CALDERÓN ABOGADOS S.A.S., y/o JOSÉ GABRIEL CALDERÓN GARCÍA, en calidad de apoderado general de la demandada SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, y a la abogada **VIVIANA CAROLINA RODRÍGUEZ PRIETO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1. 1.032.471.577 de Bogotá, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 342.450 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**LINK PROCESO:** [11001333500720220011400](https://www.cjec.gov.co/consulta-procesos/11001333500720220011400)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La Juez,

**GUERTI MARTÍNEZ OLAYA**

<b>JUZGADO</b> <b>7</b> <b>ADMINISTRATIVO</b> <b>DEL CIRCUITO</b> <b>JUDICIAL DE BOGOTÁ</b>	POR ANOTACIÓN EN ESTADO ELECTRÓNICO NO. <u>105</u> DE FECHA: <u>22 DE NOVIEMBRE DE 2022</u> SE NOTIFICA A LAS PARTES, LA PROVIDENCIA ANTERIOR LA SECRETARIA 
---	--

Firmado Por:  
Guerti Martínez Olaya  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
Sala 007 Contencioso Admsección 2  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **f753f878cff37a2782da813e0d8494ed2321c83839a4396e24fa2c4406403f7a**

Documento generado en 21/11/2022 04:40:35 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ,  
D.C., SECCIÓN SEGUNDA

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 641**

Noviembre veintiuno (21) de dos mil veintidós (2022).

**REFERENCIA:** Exp. N. R. 11001-33-35-007-2022-00129-00  
**DEMANDANTE:** WALTER ENRIQUE LOPEZ MENA  
**DEMANDADO:** NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO - –DISTRITO CAPITAL –SECRETARÍA  
DISTRITAL DE EDUCACIÓN

El párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, faculta al Juez de lo Contencioso Administrativo, para decidir las excepciones previas, según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

La norma en cita, además dispone que 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 3º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011.

A su vez, el numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la ley 2080 de 2021, exige que cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos necesarios para dictar sentencia anticipada, mediante auto motivado se resolverán las excepciones previas, fijará el litigio u objeto de la controversia y habrá un pronunciamiento sobre las pruebas, cuando a ello hubiere lugar, para finalmente descorrer traslado para alegar de conclusión.

**ANTECEDENTES**

Integrada la litis, se observa que, La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “13.ContestacionDemandaMineducacion.pdf” y propuso las excepciones de, “*INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES*”, “*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA*”, “*INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO*”, “*CADUCIDAD*”, “*PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE*”, y “*GENÉRICA*”..

Por su parte, LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTA, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “12.ContestacionDemandaSecretariaDeEducacion.pdf” y propuso las excepciones que denominó, “*INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN*”, “*GENÉRICA O INNOMINADA*”, “*NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS*”, y “*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA*”.

Conforme al párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, el 11 de noviembre de 2022 (“14.ConstanciaTrasladoExcepciones.pdf”), se corrió traslado por Secretaría, a la parte actora de dichas excepciones, quien intervino oportunamente, mediante escrito en el que se opuso a su prosperidad (“16.pronunciamientoDemandante”).

Ahora bien, es del caso señalar, que con ocasión de los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021, al CPACA, particularmente en materia de excepciones, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, manifestó lo siguiente:

*“(...) En primer lugar, es necesario precisar que las **excepciones previas** se caracterizan por su propósito de controvertir el procedimiento, es decir, atacan aquellos elementos que constituyen aspectos de forma respecto del trámite procesal, los cuales en el evento de ser subsanados en el término de traslado, tal como lo regula en numeral 1.º del artículo 101 del CGP, permitirán consecuentemente y en la etapa procesal procedente, proferir una decisión de fondo (...)*

*Por su parte, las **excepciones perentorias** tienen relación directa con las pretensiones de la demanda, comoquiera que constituyen herramientas de defensa que atacan específicamente la solicitud judicial que propone la parte demandante de la litis y, en esa medida controvierten de fondo la reclamación perseguida en el medio de control. **Estas se clasifican en nominadas e innominadas, las primeras tienen la capacidad de poner fin al proceso, aunque no ataquen el derecho propiamente dicho y corresponden a cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, según el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA. (...)***

*Pues bien, antes de la vigencia de la Ley 2080 de 2021, la Ley 1437 consagraba en el numeral 6.º del artículo 180 que vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el juez o magistrado ponente convocaría a una audiencia que se sujetaría, entre otras reglas, a la decisión de excepciones previas y mixtas. Señalaba textualmente: «El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva»*

***No obstante, tal posibilidad, esto es, la de pronunciarse sobre las excepciones previas y las antes llamadas mixtas, presentó una modificación con la Ley 2080 de la siguiente manera: «[...] Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: [...] 6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver [...]».** (...)*

*Así las cosas, se tiene que el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA, **por indicación expresa, determinó que los únicos medios exceptivos que se resuelven antes y durante el desarrollo de la audiencia inicial son las excepciones previas, al señalar que se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. (...)***

***En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias nominadas, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario, esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimir las en la sentencia ordinaria que defina de fondo las***

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) - Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Radicación: 05001-23-33-000-2019-02462-01 (2648-2021) Demandante: MÉLIDA MARINA VILLA RENDÓN Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS. Tema: Improcedencia de la resolución de la excepción de caducidad en la audiencia inicial. Ley 2080 de 2021.

**pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA.** (...)” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En efecto, el parágrafo 2° del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, señala:

*«Artículo 175. Contestación de la demanda. [...] 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.»*** (Negrillas fuera de texto).

Así entonces, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, procede el Despacho a pronunciarse sobre los medios exceptivos formulados por las demandadas.

## **1.- NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**

**1.1.-** Formuló la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**, en consideración a que, se deprecó la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día 30 de octubre de 2021, frente a la petición presentada ante la Secretaría de Educación de Bogotá, el 30 de julio de 2021; cuando lo cierto es, que dicha petición fue resuelta por la entidad con Oficio de fecha 23 de agosto de 2021, y por lo tanto, no se establecen los supuestos para la configuración del acto ficto, de conformidad con lo regulado en el artículo 40 del C.C.A.

Sea lo primero indicar que, frente a la excepción de ineptitud de la demanda, el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “F”, con ponencia del Dr. Luis Alfredo Zamora Acosta, en auto proferido el 6 de julio de 2022, señaló:

*“De esta manera, se advierte que la denominada ineptitud de la demanda, la cual en palabras del H. Consejo de Estado “propende porque el escrito inicial se adecúe a los requisitos legales de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso, se configura solo en dos escenarios, a saber, i) cuando se advierte la falta de requisitos formales o ii) se observa una indebida acumulación de pretensiones, sin que sea procedente extenderla a la falta de agotamiento de la conciliación, el cual si bien es una exigencia previa no corresponde a un requisito formal en los precisos términos del artículo 162 del CPACA”.*

Cabe precisar entonces, que la ineptitud de la demanda se fundamenta frente a la falta de requisitos formales, que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se configura cuando se incumplen las cargas procesales que prevé el Capítulo III del Título V de la Ley 1437 de 2011.

---

2 Radicación: 11001-33-35-007-2019-00425-01. Demandante: ENVER ALBERTO MESTRATAMAYO.

3 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D. C. nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018)., Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00773-01(0630-18), Actor: Carlos Mario Ramírez Suaza, Demandado: Unidad Nacional de Protección -UNP

Así entonces, advierte el Despacho, que la inconformidad de la demandada, radica en que no se configura el acto ficto demandado, toda vez que en su sentir, existe un acto expreso que debió ser enjuiciado, esto es, el oficio fechado el 23 de agosto de 2021, por lo que solicita a la Secretaría de Educación de Bogotá, allegue el expediente administrativo contentivo de las actuaciones realizadas, el cual ya fue allegado al proceso.

Por lo tanto, se evidencia, que el litigio comprende en definir en primer lugar, si se configuró o no un acto ficto, dadas las posiciones encontradas de las partes, pues mientras la actora alega que éste se configuró al no ser contestada de fondo su petición, la accionada señala que existe un acto expreso con el que se dio respuesta a su solicitud, razón por la cual la decisión de la referida excepción debe ser resuelta con el fondo del asunto, valoradas las documentales allegadas al proceso.

**1.2.-** Frente a la excepción de **CADUCIDAD**, señaló la apoderada de la parte demandada, Nación-Ministerio de Educación -FOMAG, que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, debió interponerse dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto expreso que debió demandarse, al considerar como se indicó en precedencia, que no existe acto ficto o presunto en relación con la petición radicada por la actora.

Al respecto, recuerda el Despacho, que conforme a la jurisprudencia expuesta, la excepción de caducidad, es catalogada como excepción perentoria nominada, que se declara fundada a través de sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A, no obstante lo anterior, el Despacho avizora que en este momento procesal no existe fundamento para declarar vocación de prosperidad de la referida excepción, la cual debe ser analizada en conjunto con la señalada por la actora líneas atrás, y por lo tanto, su estudio se realizará igualmente en la sentencia que defina de fondo las pretensiones de la demanda.

**1.3.-** Formuló además, la excepción de "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", la cual no tiene el carácter de previa, al no encontrarse enlistada en el artículo 100 del C.G.P., sino que es considerara una excepción perentoria nominada, por tener relación directa con las pretensiones de la demanda, porque de alguna manera controvierte de fondo la reclamación perseguida en el medio de control.

Recuérdese, que la legitimidad o titularidad para accionar o ser accionado en un proceso, es presupuesto o requisito indispensable para la prosperidad de las pretensiones, y como tal, su ausencia no impide decidir de fondo el asunto, porque la decisión, precisamente será absolutoria si quien carece de interés para actuar es la parte demandada.

Para tener legitimación en la causa, es suficiente con ser vinculado a un juicio, por lo tanto, para establecer si entre las partes existe una relación jurídica sustancial, que legitime para accionar o ser accionado, debe estudiarse de fondo el restablecimiento del derecho pretendido y determinar la configuración de la acción instaurada.

En consideración de lo anterior, sobre la excepción de Falta de Legitimación en la causa por Pasiva, no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, por lo que teniendo en cuenta que la demanda se instauró en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, se continuará el proceso con la referida entidad, para definir finalmente en la sentencia, si le corresponde o no responder por el derecho que se reclama, circunstancia que obliga a mantener su vinculación procesal, toda vez que, no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción, y terminar el proceso por sentencia anticipada.

1.4.- Las demás excepciones que denominó, **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”**, **“PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE”** y **“GENÉRICA”**, son de mérito, y en consecuencia, de conformidad con la sustentación de las mismas, éstas tienen relación directa con el fondo del asunto planteado y hacen parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, por lo tanto, no impiden que la controversia se resuelva de fondo, razón por la cual al decidir el mérito del proceso, quedarán de paso decididas.

## 2.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ.

2.1.- Sobre la **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, así como se indicó líneas atrás, para resolver la propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, frente a ella no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, teniendo en cuenta que no tiene el carácter de previa, porque no se encuentra enlistada en el artículo 100 del C.G.P., y es considerara una excepción perentoria nominada.

Nótese, que los argumentos presentados por la demandada no se refieren a la legitimación en la causa de hecho o procesal, esta es la capacidad para intervenir en el proceso y ejercer los derechos de defensa y de contradicción, sino a la legitimación material en la causa, esto es sobre la relación jurídica sustancial y la determinación de la obligación legal de responder por las pretensiones de la demandante, y por lo tanto al fondo del asunto, lo que se resolverá en la sentencia, agotadas las etapas previas del proceso, ya que en este momento no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción y terminar el proceso por sentencia anticipada.

2.2.- La entidad encartada también propuso la excepción de, **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, por considerar que la demanda se debió dirigir contra la Fiduciaria La Previsora S.A., en su calidad de administradora de los recursos del Fondo, toda vez que, en virtud del Decreto 2831 de 2005, por autorización de la Ley 91 de 1989, es quien debe pagar las prestaciones sociales reconocidas a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atendiendo al contrato de fiducia celebrado entre dicha entidad fiduciaria y el Ministerio de Educación.

Cita además el comunicado No 008 de fecha 11-02-2020, expedido por Fiduprevisora S.A, según el cual, se precisa que a la luz del acuerdo No 39 de 1998, las Secretarías de Educación de la mano del área nominadora, deben liquidar los reportes de las cesantías e ingresar la información necesaria para llevar a cabo el proceso correspondiente a través de aplicativo Humano, para luego, generar el reporte respectivo, el cual debe ser remitido directamente a Fiduprevisora S.A, en las fechas previamente establecidas, con el fin de incluir a los docentes en nómina oportunamente.

En aras de resolver la excepción formulada, es menester traer a colación lo señalado en la Ley 91 de 1989 (modificada parcialmente por la ley 812 de 2003), mediante la cual, se 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 son manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta (art. 3)<sup>4</sup>. Dicho estatuto, en su artículo 5, señaló como uno de los

---

<sup>4</sup> *“Créase 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 la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato (sic) de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional”.*

objetivos del FOMAG, expresamente: “1.- **Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado**”; y a su vez, en su artículo 9, dispuso: “Las prestaciones sociales que pagará el Fondo nacional de prestaciones sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará de tal manera que realice en las entidades territoriales (...)”.

También es necesario señalar que el artículo 56 de la ley 962 de 2005<sup>5</sup>, asignó a las secretarías de educación de las entidades territoriales la competencia para expedir los actos administrativos a través de los cuales se reconozcan las prestaciones a los docentes vinculados a sus plantas de personal; y que en virtud del artículo 9º de la ley 29 de 1989<sup>6</sup>, en esas entidades se depositó la facultad nominadora.

Por otra parte, el Decreto 2831 de 2005, estableció el procedimiento para reconocer las prestaciones económicas a cargo del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, cuyas normas fueron recopiladas por el Decreto 1075 de 2015, especialmente en los artículos 2.4.4.2.3.2.1, 2.4.4.2.3.2.2, 2.4.4.2.3.2.3 y 2.4.4.2.3.2.4.

Ahora bien, en virtud de lo señalado en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, la Nación, Ministerio de Educación y la Fiduciaria la Previsora Ltda, mediante escritura pública No. 0083 de 21 de junio de 1990, suscribieron contrato de fiducia mercantil con el objeto de: “constituir una fiducia mercantil sobre los recursos que integran el Fondo Nacional del Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de que la Fiduciaria los administre, invierta y destine al cumplimiento de los objetivos previstos para el fondo, conforme a las instrucciones que le sean impartidas por el Consejo Directivo del mismo.”

Lo anterior, para efectos de concluir que, la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional tiene a su cargo el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes, las que son pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Para tales efectos, las Secretarías de Educación de los entes territoriales en las que el docente prestó sus servicios, tienen a su cargo la elaboración y suscripción de la resolución de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, previa aprobación de la sociedad fiduciaria que administra el patrimonio del FONPREMAG<sup>7</sup>.

No obstante lo anterior, es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a quien le corresponde finalmente definir el reconocimiento y pago de los derechos prestacionales de los docentes afiliados, de acuerdo con el procedimiento que para tal

---

<sup>5</sup> **“ARTÍCULO 56. RACIONALIZACION 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 “(...)”.

<sup>6</sup> “Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: **Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá,** y a los alcaldes municipales, **las funciones de nombrar,** trasladar, remover, controlar y, **en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados,** plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, **ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.**

<sup>7</sup> “(...)” Decreto 2831 de 2005. Artículo 3º. Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º 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, 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: “(...)” 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 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.** “(...)”

efecto ha dispuesto el legislador y las normas reglamentarias, con posterioridad a la expedición de la Ley 91 de 1989. De lo anterior, se colige, que la entidad responsable de la financiación del emolumento objeto de controversia es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A. , sin perjuicio de lo señalado en el parágrafo 1º del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, que en materia de la sanción moratoria, expresamente determinó la responsabilidad de las entidades territoriales, cuando 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 a su cargo<sup>8</sup>.

Bajo este supuesto, en ningún caso la Fiduciaria la Previsora S.A., en su condición de administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, está llamada a responder por el reconocimiento de una prestación pensional en cabeza de un docente oficial, dado que su naturaleza es la de una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de empresa industrial y comercial del estado, cuyo objeto no es el de definir la situación prestacional de un servidor público<sup>9</sup>.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, con ponencia del Dr. Samuel Rodríguez Poveda, en sentencia del 1º de septiembre de 2021<sup>10</sup>, precisó:

*“De las disposiciones precitadas y la jurisprudencia reciente del órgano de cierre de esta jurisdicción, se colige que aunque en la Ley 244 de 1995 en su artículo 2º parágrafo establece que el pago de la sanción por mora del pago tardío de las cesantías reconocidas al beneficiario se debe realizar por la entidad con recursos propios, no lo es menos que la obligación de reconocer y pagar dichos beneficios económicos, tales como las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales, recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a los recursos del FOMAG actuando la Fiduciaria La Previsora como administradora de los mismos.*

*De otra parte, se debe anotar que en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, por primera vez se consagra la responsabilidad del ente territorial del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías, en los eventos en que el pago extemporáneo se dé por el incumplimiento de los plazos para radicación o entrega de la solicitud por parte de las Secretarías de Educación. Sobre esto se debe decir que, como esta normativa entró en vigor el 25 de mayo de 2019, no es posible su aplicación retroactiva, sobre todo si se tiene en cuenta que la sanción moratoria en el caso concreto corrió en el periodo comprendido entre el 21 de septiembre de 2016 al 23 de abril de*

---

<sup>8</sup> **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 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.

(...)

<sup>9</sup> Sobre el particular, consultar SENTENCIA DE 18 DE AGOSTO DE 2011. CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, CON PONENCIA DEL CONSEJERO DR. GERARDO ARENAS MONSALVE. PROCESO CON RADICADO NO. 6800-1231-5000-2004-02094-01(1887-08).

<sup>10</sup> Proceso con radicado No. 11001-33-35-012-2018-00560-01. DEMANDANTE: ALEJANDRA PATRICIA PEREIRA OSORIO.

2017, motivo por el que no puede ser usada en este caso para endilgar responsabilidad alguna en las resultas del proceso a la Secretaría de Educación de Bogotá D.C.

En virtud de lo expuesto, queda completamente claro que la competencia para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías a los docentes oficiales recae de manera exclusiva en la Nación – Ministerio de Educación – FOMAG. Siendo esto así, se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Secretaría de Educación de Bogotá.

No sucede lo mismo en el caso de la Fiduprevisora S.A., ya que la Nación– Ministerio de Educación Nacional paga la sanción objeto de estudio con cargo a los recursos del FOMAG, procedimiento en el que actúa la referida Fiduciaria como administradora de los mismo (...)(Subraya el Despacho).

La misma tesis reiteró la H. Corporación, en sentencia del 26 de enero de 2022, con ponencia de la Dra. Amparo Oviedo Pinto<sup>11</sup>, en la que señaló:

*“Así entonces, si bien es cierto las secretarías de educación de los entes territoriales proyectan y suscriben la resolución de reconocimiento de las prestaciones sociales, no lo es menos que, esta función la ejercen única y exclusivamente en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio<sup>17</sup> y con ella no comprometen la responsabilidad de la entidad territorial a la que representan.*

*Con esta precisión reiteramos que en la pasiva de este tipo de procesos no puede estar ausente la Nación quien debe garantizar los recursos para esos pagos y la vinculación de las secretarías de educación se entiende a lugar como agentes del Fondo.*

*De conformidad con lo expuesto en la norma transcrita, la entidad responsable de la financiación de este emolumento es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A.*

*Lo anterior, fue ratificado por el H. Consejo de Estado<sup>18</sup>, en sentencia del 1º de febrero de 2018, con ponencia del Dr. William Hernández, en la que señaló: (...)*

*De conformidad con lo expuesto, se colige que la obligación de reconocer y pagar las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a sus recursos actuando la Fiduciaria La Previsora S.A. como administradora de estos” (Subraya el Despacho).*

Bajo las anteriores consideraciones, se concluye que la excepción propuesta por la apoderada de la Secretaría de Educación de Bogotá, denominada **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, no está llamada a prosperar.

**2.3.-** Las demás excepciones que denominó **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”, y “GENÉRICA O INNOMINADA”**, considera el Despacho, que son de mérito, y en consecuencia, al tener relación directa con el fondo del asunto planteado y hacer parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, quedarán decididas en la sentencia que ponga fin a esta instancia.

Ahora bien, precisado lo anterior, considera el Despacho, que en el presente asunto resulta procedente dictar Sentencia Anticipada, conforme a las previsiones del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, previa fijación del litigio, incorporación de las pruebas aportadas, decisión sobre las pruebas pedidas y traslado para alegar, al concurrir las causales previstas en los literales a) y d) del numeral 1º de la norma en cita, que establecen la posibilidad de dictar sentencia anticipada, a) **“Cuando se trate de asuntos de puro derecho”,** d) **“Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles”.**

---

<sup>11</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN C. RADICADO NO. 11001-33-42-046-2019-00235-01. DEMANDANTE: KARINA DEL PILAR SÁNCHEZ ARDILA.

Advierte el Despacho, que la parte demandante y la demandada Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitaron pruebas documentales, como se evidencia en los escritos de demanda y contestación visibles en los archivos 02.Demanda.pdf y 13.ContestaciónDemandaMinEducación. La Secretaría de Educación Distrital, por su parte, no solicitó la práctica de pruebas, y allegó el expediente administrativo correspondiente a la demandante, archivo12.ContestaciónDemandaSecretaríaEducación.

No obstante lo anterior, se evidencia, que las documentales allegadas con la demanda y las contestaciones dentro de las que se encuentra el expediente administrativo, y a las que se les dará el valor legal que les corresponda, son suficientes para adoptar de manera anticipada la decisión que a esta instancia corresponda, por lo que el recaudo de las pruebas solicitadas no resulta necesario. Además, porque como se indicó en precedencia, el litigio versa sobre un asunto de puro derecho que no es otro que definir si los docentes tienen derecho a que las demandadas en forma solidaria le reconozcan y paguen la sanción por mora en la consignación de las cesantías, conforme al artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme a lo previsto en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y Decreto Nacional 1176 de 1991, y como ya se expuso, las pruebas allegadas con la demanda y las contestaciones permiten tomar una decisión de fondo.

Así entonces, procede el Despacho a **Fijar el Litigio**, el cual se circunscribe a determinar lo siguiente:

#### **Problemas Jurídicos.**

- ¿Se presentan los supuestos fácticos y jurídicos para declarar la existencia del silencio administrativo negativo y la consecuente nulidad del acto ficto o presunto derivado de la petición presentada por el demandante ante la Secretaría de Educación de Bogotá, el 30 de julio de 2021, relativa al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la no consignación oportuna de las cesantías del 2020, desde el 15 de febrero de 2021 hasta el momento en que se acredite el pago en la cuenta individual del docente, y a la indemnización por pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme al artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176? .

- ¿Le asiste derecho al demandante, señor **WALTER ENRIQUE LÓPEZ MENA**, a que las entidades demandadas, **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, le reconozcan, liquiden y paguen la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, equivalente a un día de salario por cada día de retardo desde el 15 de febrero de 2021, por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2020, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, causados durante el año 2020, establecidos en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991?

Deberá determinarse igualmente, de resultar favorables las pretensiones, si le asiste derecho al reconocimiento de intereses moratorios, indexación y condena en costas.

Conforme a lo expuesto, **el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA,**

#### **RESUELVE:**

**Primero:** Declarar no probada la excepción de, “**NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS**”, propuesta por la entidad demandada,

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, de acuerdo a las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo:** Diferir para el fallo la decisión de las excepciones, **“INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES”, “CADUCIDAD”,** formuladas por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y **“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”,** propuesta por las dos entidades accionadas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**Tercero: Fijar el Litigio,** en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

**Cuarto:** Incorporar al proceso, las pruebas aportadas por las partes con la demanda y las contestaciones.

**Quinto:** Negar las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante y por la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**Sexto:** Ordenar a las partes, presentar sus alegatos de conclusión, dentro del término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, y al Ministerio Público, a fin de que se sirva rendir concepto si a bien lo tiene, dentro del mismo término.

**Séptimo:** Se reconoce personería al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS,** identificado con cédula de ciudadanía No. 80.211.391 y portador de la Tarjeta Profesional No. 250.292 del C. S. de la J., en calidad de apoderado general de la demandada NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, y a la abogada **MARIA PAZ BASTOS PICO,** identificada con cédula de ciudadanía No. 1096227301 de Barrancabermeja, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 194.959 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**Octavo:** Se reconoce personería al abogado **JUAN CARLOS JIMÉNEZ TRIANA,** identificado con cédula de ciudadanía 1.015.407.639 y portador de la Tarjeta Profesional No. 213.500 del C. S. de la J., representante legal de la firma JIMÉNEZ Y CALDERÓN ABOGADOS S.A.S., y/o JOSÉ GABRIEL CALDERÓN GARCÍA, en calidad de apoderado general de la demandada SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTA, y a la abogada **VIVIANA CAROLINA RODRÍGUEZ PRIETO,** identificada con cédula de ciudadanía No. 1. 1.032.471.577 de Bogotá, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 342.450 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**Link Proceso:** [11001333500720220012900](https://www.cjec.gov.co/consulta-procesos-judiciales/11001333500720220012900)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La Juez,

**GUERTI MARTÍNEZ OLAYA**

<b>JUZGADO</b> <b>7</b> <b>ADMINISTRATIVO</b> <b>DEL CIRCUITO</b> <b>JUDICIAL DE BOGOTÁ</b>	POR ANOTACIÓN EN ESTADO ELECTRÓNICO NO. <u>105</u> DE FECHA: <u>22 DE NOVIEMBRE DE 2022</u> SE NOTIFICA A LAS PARTES, LA PROVIDENCIA ANTERIOR LA SECRETARIA 
---	--

Firmado Por:

**Guerti Martínez Olaya**

**Juez Circuito**

**Juzgado Administrativo**

**Sala 007 Contencioso Admsección 2**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **49c1fe2190ebd4cb3c2d8bb91835640be359c81bc5727efb6432ac2097b2c9b9**

Documento generado en 21/11/2022 04:40:37 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ,  
D.C., SECCIÓN SEGUNDA**

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 642**

Noviembre veintiuno (21) de dos mil veintidós (2022).

**REFERENCIA: EXP. N. R. 11001-33-35-007-2022-00130-00**  
**DEMANDANTE: OSCAR FERNANDO ESCOBAR MANCIPE**  
**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO - –DISTRITO CAPITAL –SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN DE BOGOTA.**

El parágrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, faculta al Juez de lo Contencioso Administrativo, para decidir las excepciones previas, según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

La norma en cita, además dispone que 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 3º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011.

A su vez, el numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la ley 2080 de 2021, exige que cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos necesarios para dictar sentencia anticipada, mediante auto motivado se resolverán las excepciones previas, fijará el litigio u objeto de la controversia y habrá un pronunciamiento sobre las pruebas, cuando a ello hubiere lugar, para finalmente descorrer traslado para alegar de conclusión.

**ANTECEDENTES**

Integrada la litis, se observa que La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “13.ContestacionDemandaMineducacion.pdf” y propuso las excepciones de, *“INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES”*, *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*, *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”*, *“CADUCIDAD”*, *“PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE”*, y *“GENÉRICA”*.

Por su parte, BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “12.ContestacionDemandaSecretariaDeEducacion.pdf” y propuso las excepciones que denominó, *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”*, *“GENÉRICA O INNOMINADA”*, *“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”*, y *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*.

Conforme al párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, el 11 de noviembre de 2022 (“14.ConstanciaTrasladoExcepciones.pdf”), se corrió traslado por Secretaría, a la parte actora de dichas excepciones, quien intervino oportunamente, mediante escrito en el que se opuso a su prosperidad (“15.pronunciamientoDemandante”).

Ahora bien, es del caso señalar, que con ocasión de los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021, al CPACA, particularmente en materia de excepciones, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, manifestó lo siguiente:

*“(…) En primer lugar, es necesario precisar que las **excepciones previas** se caracterizan por su propósito de controvertir el procedimiento, es decir, atacan aquellos elementos que constituyen aspectos de forma respecto del trámite procesal, los cuales en el evento de ser subsanados en el término de traslado, tal como lo regula en numeral 1.º del artículo 101 del CGP, permitirán consecuentemente y en la etapa procesal precedente, proferir una decisión de fondo (…)*

*Por su parte, las **excepciones perentorias** tienen relación directa con las pretensiones de la demanda, comoquiera que constituyen herramientas de defensa que atacan específicamente la solicitud judicial que propone la parte demandante de la litis y, en esa medida controvierten de fondo la reclamación perseguida en el medio de control. **Estas se clasifican en nominadas e innominadas, las primeras tienen la capacidad de poner fin al proceso, aunque no ataquen el derecho propiamente dicho y corresponden a cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, según el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA. (…)***

*Pues bien, antes de la vigencia de la Ley 2080 de 2021, la Ley 1437 consagraba en el numeral 6.º del artículo 180 que vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el juez o magistrado ponente convocaría a una audiencia que se sujetaría, entre otras reglas, a la decisión de excepciones previas y mixtas. Señalaba textualmente: «El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva»*

***No obstante, tal posibilidad, esto es, la de pronunciarse sobre las excepciones previas y las antes llamadas mixtas, presentó una modificación con la Ley 2080 de la siguiente manera: «[...] Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: [...] 6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver [...]».** (…)*

*Así las cosas, se tiene que el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA, **por indicación expresa, determinó que los únicos medios exceptivos que se resuelven antes y durante el desarrollo de la audiencia inicial son las excepciones previas, al señalar que se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. (…)***

***En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias nominadas, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario, esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimirlas en la sentencia ordinaria que defina de fondo las***

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) - Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Radicación: 05001-23-33-000-2019-02462-01 (2648-2021) Demandante: MÉLIDA MARINA VILLA RENDÓN Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS. Tema: Improcedencia de la resolución de la excepción de caducidad en la audiencia inicial. Ley 2080 de 2021.

**pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA.** (...)” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En efecto, el parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, señala:

*«Artículo 175. Contestación de la demanda. [...] 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.»*** (Negrillas fuera de texto).

Así entonces, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, procede el Despacho a pronunciarse sobre los medios exceptivos formulados por las demandadas.

## **1.- NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**

**1.1.-** Formuló la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**, en consideración a que, se deprecó la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día 6 DE NOVIEMBRE DEL 2021, frente a la petición presentada ante LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ D.C.; cuando lo cierto es, que dicha petición fue resuelta por la entidad con Oficio de fecha 23 de agosto de 2021, y por lo tanto, no se establecen los supuestos para la configuración del acto ficto, de conformidad con lo regulado en el artículo 83 del CPACA.

Sea lo primero indicar que, frente a la excepción de ineptitud de la demanda, el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “F”, con ponencia del Dr. Luis Alfredo Zamora Acosta, en auto proferido el 6 de julio de 2022, señaló:

*“De esta manera, se advierte que la denominada ineptitud de la demanda, la cual en palabras del H. Consejo de Estado “propende porque el escrito inicial se adecúe a los requisitos legales de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso, se configura solo en dos escenarios, a saber, i) cuando se advierte la falta de requisitos formales o ii) se observa una indebida acumulación de pretensiones, sin que sea procedente extenderla a la falta de agotamiento de la conciliación, el cual si bien es una exigencia previa no corresponde a un requisito formal en los precisos términos del artículo 162 del CPACA”.*

Cabe precisar entonces, que la ineptitud de la demanda se fundamenta frente a la falta de requisitos formales, que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se configura cuando se incumplen las cargas procesales que prevé el Capítulo III del Título V de la Ley 1437 de 2011.

2 Radicación:11001-33-35-007-2019-00425-01. Demandante: ENVER ALBERTO MESTRATAMAYO.

3 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D. C. nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018)., Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00773-01(0630-18), Actor: Carlos Mario Ramírez Suaza, Demandado: Unidad Nacional de Protección -UNP

Así entonces, advierte el Despacho, que la inconformidad de la demandada, radica en que no se configura el acto ficto demandado, toda vez que en su sentir, existe un acto expreso que debió ser enjuiciado, esto es, el oficio fechado el 23 de agosto de 2021, por lo que solicita a la Secretaría de Educación de Bogotá, allegue el expediente administrativo contentivo de las actuaciones realizadas, el cual ya fue aportado al proceso.

Por lo tanto, se evidencia, que el litigio comprende en definir en primer lugar, si se configuró o no un acto ficto, dadas las posiciones encontradas de las partes, pues mientras la actora alega que éste se configuró al no ser contestada de fondo su petición, la accionada señala que existe un acto expreso con el que se dio respuesta a su solicitud, razón por la cual la decisión de la referida excepción debe ser resuelta con el fondo del asunto, valoradas las documentales allegadas al proceso.

**1.2.-** Frente a la excepción de **CADUCIDAD**, señaló la apoderada de la parte demandada, Nación-Ministerio de Educación -FOMAG, que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, debió interponerse dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto expreso que debió demandarse, al considerar como se indicó en precedencia, que no existe acto ficto o presunto en relación con la petición radicada por la actora.

Al respecto, recuerda el Despacho, que conforme a la jurisprudencia expuesta, la excepción de caducidad, es catalogada como excepción perentoria nominada, que se declara fundada a través de sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A, no obstante lo anterior, el Despacho avizora que en este momento procesal no existe fundamento para declarar vocación de prosperidad de la referida excepción, la cual debe ser analizada en conjunto con la señalada por la actora líneas atrás, y por lo tanto, su estudio se realizará igualmente en la sentencia que defina de fondo las pretensiones de la demanda.

**1.3.-** Formuló además, la excepción de **“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”**, la cual no tiene el carácter de previa, al no encontrarse enlistada en el artículo 100 del C.G.P., sino que es considerada una excepción perentoria nominada, por tener relación directa con las pretensiones de la demanda, porque de alguna manera controvierte de fondo la reclamación perseguida en el medio de control.

Recuérdese, que la legitimidad o titularidad para accionar o ser accionado en un proceso, es presupuesto o requisito indispensable para la prosperidad de las pretensiones, y como tal, su ausencia no impide decidir de fondo el asunto, porque la decisión, precisamente será absoluta si quien carece de interés para actuar es la parte demandada.

Para tener legitimación en la causa, es suficiente con ser vinculado a un juicio, por lo tanto, para establecer si entre las partes existe una relación jurídica sustancial, que legitime para accionar o ser accionado, debe estudiarse de fondo el restablecimiento del derecho pretendido y determinar la configuración de la acción instaurada.

En consideración de lo anterior, sobre la excepción de Falta de Legitimación en la causa por Pasiva, no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, por lo que teniendo en cuenta que la demanda se instauró en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, se continuará el proceso con la referida entidad, para definir finalmente en la sentencia, si le corresponde o no responder por el derecho que se reclama, circunstancia que obliga a mantener su vinculación procesal, toda vez que, no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción, y terminar el proceso por sentencia anticipada.

**1.4.-** Las demás excepciones que denominó, **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”**, **“PROCEDENCIA DE LA CONDENACIÓN EN COSTAS EN**

**CONTRA DEL DEMANDANTE” y “GENÉRICA”**, son de mérito, y en consecuencia, de conformidad con la sustentación de las mismas, éstas tienen relación directa con el fondo del asunto planteado y hacen parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, por lo tanto, no impiden que la controversia se resuelva de fondo, razón por la cual al decidir el mérito del proceso, quedarán de paso decididas.

## **2.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ**

**2.1.-** Sobre la **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, así como se indicó líneas atrás, para resolver la propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, frente a ella no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, teniendo en cuenta que no tiene el carácter de previa, porque no se encuentra enlistada en el artículo 100 del C.G.P., y es considerara una excepción perentoria nominada.

Nótese, que los argumentos presentados por la demandada no se refieren a la legitimación en la causa de hecho o procesal, esta es la capacidad para intervenir en el proceso y ejercer los derechos de defensa y de contradicción, sino a la legitimación material en la causa, esto es sobre la relación jurídica sustancial y la determinación de la obligación legal de responder por las pretensiones de la demandante, y por lo tanto al fondo del asunto, lo que se resolverá en la sentencia, agotadas las etapas previas del proceso, ya que en este momento no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción y terminar el proceso por sentencia anticipada.

**2.2.-** La entidad encartada también propuso la excepción de, **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, por considerar que la demanda se debió dirigir contra la Fiduciaria La Previsora S.A., en su calidad de administradora de los recursos del Fondo, toda vez que, en virtud del Decreto 2831 de 2005, por autorización de la Ley 91 de 1989, es quien debe pagar las prestaciones sociales reconocidas a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atendiendo al contrato de fiducia celebrado entre dicha entidad fiduciaria y el Ministerio de Educación.

Cita además el comunicado No 008 de fecha 11-02-2020, expedido por Fiduprevisora S.A, según el cual, se precisa que a la luz del acuerdo No 39 de 1998, las Secretarías de Educación de la mano del área nominadora, deben liquidar los reportes de las cesantías e ingresar la información necesaria para llevar a cabo el proceso correspondiente a través de aplicativo Humano, para luego, generar el reporte respectivo, el cual debe ser remitido directamente a Fiduprevisora S.A, en las fechas previamente establecidas, con el fin de incluir a los docentes en nómina oportunamente.

En aras de resolver la excepción formulada, es menester traer a colación lo señalado en la Ley 91 de 1989 (modificada parcialmente por la ley 812 de 2003), mediante la cual, se 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 son manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta (art. 3)<sup>4</sup>. Dicho estatuto, en su artículo 5, señaló como uno de los objetivos del FOMAG, expresamente: **“1.- Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado”; y a su vez, en su artículo 9, dispuso: “Las**

---

<sup>4</sup> *“Créase 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 la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato (sic) de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional”.*

*prestaciones sociales que pagará el Fondo nacional de prestaciones sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará de tal manera que realice en las entidades territoriales “(...).”*

También es necesario señalar que el artículo 56 de la ley 962 de 2005<sup>5</sup>, asignó a las secretarías de educación de las entidades territoriales la competencia para expedir los actos administrativos a través de los cuales se reconozcan las prestaciones a los docentes vinculados a sus plantas de personal; y que en virtud del artículo 9º de la ley 29 de 1989<sup>6</sup>, en esas entidades se depositó la facultad nominadora.

Por otra parte, el Decreto 2831 de 2005, estableció el procedimiento para reconocer las prestaciones económicas a cargo del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, cuyas normas fueron recopiladas por el Decreto 1075 de 2015, especialmente en los artículos 2.4.4.2.3.2.1, 2.4.4.2.3.2.2, 2.4.4.2.3.2.3 y 2.4.4.2.3.2.4.

Ahora bien, en virtud de lo señalado en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, la Nación, Ministerio de Educación y la Fiduciaria la Previsora Ltda, mediante escritura pública No. 0083 de 21 de junio de 1990, suscribieron contrato de fiducia mercantil con el objeto de: *“constituir una fiducia mercantil sobre los recursos que integran el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de que la Fiduciaria los administre, invierta y destine al cumplimiento de los objetivos previstos para el fondo, conforme a las instrucciones que le sean impartidas por el Consejo Directivo del mismo.”*

Lo anterior, para efectos de concluir que, la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional tiene a su cargo el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes, las que son pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Para tales efectos, las Secretarías de Educación de los entes territoriales en las que el docente prestó sus servicios, tienen a su cargo la elaboración y suscripción de la resolución de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, previa aprobación de la sociedad fiduciaria que administra el patrimonio del FONPREMAG<sup>7</sup>.

No obstante lo anterior, es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a quien le corresponde finalmente definir el reconocimiento y pago de los derechos prestacionales de los docentes afiliados, 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. De lo anterior, se colige, que la entidad responsable de

---

<sup>5</sup> **“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 “(...).”*

<sup>6</sup> *“Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: **Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá,** y a los alcaldes municipales, **las funciones de nombrar,** trasladar, remover, controlar y, **en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados,** plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, **ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.**”*

<sup>7</sup> *“(…) Decreto 2831 de 2005. Artículo 3º. Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º 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, 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: (….) 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 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.** “(…)”*

la financiación del emolumento objeto de controversia es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A., sin perjuicio de lo señalado en el párrafo 1º del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, que en materia de la sanción moratoria, expresamente determinó la responsabilidad de las entidades territoriales, cuando 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 a su cargo<sup>8</sup>.

Bajo este supuesto, en ningún caso la Fiduciaria la Previsora S.A., en su condición de administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, está llamada a responder por el reconocimiento de una prestación pensional en cabeza de un docente oficial, dado que su naturaleza es la de una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de empresa industrial y comercial del estado, cuyo objeto no es el de definir la situación prestacional de un servidor público<sup>9</sup>.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, con ponencia del Dr. Samuel Rodríguez Poveda, en sentencia del 1º de septiembre de 2021<sup>10</sup>, precisó:

*“De las disposiciones precitadas y la jurisprudencia reciente del órgano de cierre de esta jurisdicción, se colige que aunque en la Ley 244 de 1995 en su artículo 2º párrafo establece que el pago de la sanción por mora del pago tardío de las cesantías reconocidas al beneficiario se debe realizar por la entidad con recursos propios, no lo es menos que la obligación de reconocer y pagar dichos beneficios económicos, tales como las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales, recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a los recursos del FOMAG actuando la Fiduciaria La Previsora como administradora de los mismos.*

*De otra parte, se debe anotar que en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, por primera vez se consagra la responsabilidad del ente territorial del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías, en los eventos en que el pago extemporáneo se dé por el incumplimiento de los plazos para radicación o entrega de la solicitud por parte de las Secretarías de Educación. Sobre esto se debe decir que, como esta normativa entró en vigor el 25 de mayo de 2019, no es posible su aplicación retroactiva, sobre todo si se tiene en cuenta que la sanción moratoria en el caso concreto corrió en el periodo comprendido entre el 21 de septiembre de 2016 al 23 de abril de 2017, motivo por el que no puede ser usada en este caso para endilgar responsabilidad alguna en las resultas del proceso a la Secretaría de Educación de Bogotá D.C.*

---

<sup>8</sup> **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 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.

(...).”

<sup>9</sup> Sobre el particular, consultar SENTENCIA DE 18 DE AGOSTO DE 2011. CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, CON PONENCIA DEL CONSEJERO DR. GERARDO ARENAS MONSALVE. PROCESO CON RADICADO NO. 6800-1231-5000-2004-02094-01(1887-08).

<sup>10</sup> Proceso con radicado No. 11001-33-35-012-2018-00560-01. DEMANDANTE: ALEJANDRA PATRICIA PEREIRA OSORIO.

*En virtud de lo expuesto, queda completamente claro que la competencia para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías a los docentes oficiales recae de manera exclusiva en la Nación – Ministerio de Educación – FOMAG. Siendo esto así, se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Secretaría de Educación de Bogotá.*

*No sucede lo mismo en el caso de la Fiduprevisora S.A., ya que la Nación– Ministerio de Educación Nacional paga la sanción objeto de estudio con cargo a los recursos del FOMAG, procedimiento en el que actúa la referida Fiduciaria como administradora de los mismo (...)(Subraya el Despacho).*

La misma tesis reiteró la H. Corporación, en sentencia del 26 de enero de 2022, con ponencia de la Dra. Amparo Oviedo Pinto<sup>11</sup>, en la que señaló:

*“Así entonces, si bien es cierto las secretarías de educación de los entes territoriales proyectan y suscriben la resolución de reconocimiento de las prestaciones sociales, no lo es menos que, esta función la ejercen única y exclusivamente en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio<sup>17</sup> y con ella no comprometen la responsabilidad de la entidad territorial a la que representan.*

*Con esta precisión reiteramos que en la pasiva de este tipo de procesos no puede estar ausente la Nación quien debe garantizar los recursos para esos pagos y la vinculación de las secretarías de educación se entiende a lugar como agentes del Fondo.*

*De conformidad con lo expuesto en la norma transcrita, la entidad responsable de la financiación de este emolumento es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A.*

*Lo anterior, fue ratificado por el H. Consejo de Estado<sup>18</sup>, en sentencia del 1º de febrero de 2018, con ponencia del Dr. William Hernández, en la que señaló: (...)*

*De conformidad con lo expuesto, se colige que la obligación de reconocer y pagar las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a sus recursos actuando la Fiduciaria La Previsora S.A. como administradora de estos” (Subraya el Despacho).*

Bajo las anteriores consideraciones, se concluye que la excepción propuesta por la apoderada de la Secretaría de Educación de Bogotá, denominada **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, no está llamada a prosperar.

**2.3.-** Las demás excepciones que denominó **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”**, y **“GENÉRICA O INNOMINADA”**, considera el Despacho, que son de mérito, y en consecuencia, al tener relación directa con el fondo del asunto planteado y hacer parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, quedarán decididas en la sentencia que ponga fin a esta instancia.

Ahora bien, precisado lo anterior, considera el Despacho, que en el presente asunto resulta procedente dictar Sentencia Anticipada, conforme a las previsiones del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, previa fijación del litigio, incorporación de las pruebas aportadas, decisión sobre las pruebas pedidas y traslado para alegar, al concurrir las causales previstas en los literales a) y d) del numeral 1º de la norma en cita, que establecen la posibilidad de dictar sentencia anticipada, a) *“Cuando se trate de asuntos de puro derecho”*, d) *“Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles”*.

Advierte el Despacho, que la parte demandante y la demandada Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitaron pruebas documentales, como se evidencia en los escritos de demanda y contestación

---

<sup>11</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN C. RADICADO NO. 11001-33-42-046-2019-00235-01. DEMANDANTE: KARINA DEL PILAR SÁNCHEZ ARDILA.

visibles en los archivos 03.Demanda.pdf y 13.ContestaciónDemandaMinEducación. La Secretaría de Educación Distrital, por su parte, no solicitó la práctica de pruebas, y allegó el expediente administrativo correspondiente a la demandante, archivo12.ContestaciónDemandaSecretaríaEducación.

No obstante lo anterior, se evidencia, que las documentales allegadas con la demanda y las contestaciones dentro de las que se encuentra el expediente administrativo, y a las que se les dará el valor legal que les corresponda, son suficientes para adoptar de manera anticipada la decisión que a esta instancia corresponda, por lo que el recaudo de las pruebas solicitadas no resulta necesario. Además, porque como se indicó en precedencia, el litigio versa sobre un asunto de puro derecho que no es otro que definir si los docentes tienen derecho a que las demandadas en forma solidaria le reconozcan y paguen la sanción por mora en la consignación de las cesantías, conforme al artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme a lo previsto en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y Decreto Nacional 1176 de 1991, y como ya se expuso, las pruebas allegadas con la demanda y las contestaciones permiten tomar una decisión de fondo.

Así entonces, procede el Despacho a **Fijar el Litigio**, el cual se circunscribe a determinar lo siguiente:

### **Problemas Jurídicos.**

- ¿Se presentan los supuestos fácticos y jurídicos para declarar la existencia del silencio administrativo negativo y la consecuente nulidad del acto ficto o presunto derivado de la petición presentada por la demandante ante la Secretaría de Educación de Bogotá, el 6 de agosto de 2021, relativa al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la no consignación oportuna de las cesantías del 2020, desde el 15 de febrero de 2021 hasta el momento en que se acredite el pago en la cuenta individual del docente, y a la indemnización por pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme al artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176? .

- ¿Le asiste derecho al demandante, señor **OSCAR FERNANDO ESCOBAR MANCIPE**, a que las entidades demandadas, **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, le reconozcan, liquiden y paguen la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, equivalente a un día de salario por cada día de retardo desde el 15 de febrero de 2021, por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2020, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, causados durante el año 2020, establecidos en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991?

Deberá determinarse igualmente, de resultar favorables las pretensiones, si le asiste derecho al reconocimiento de intereses moratorios, indexación y condena en costas.

Conforme a lo expuesto, el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**,

### **RESUELVE:**

**Primero:** Declarar no probada la excepción de, “**NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS**”, propuesta por la entidad demandada, BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL, de acuerdo a las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo:** Diferir para el fallo la decisión de las excepciones, “**INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**”, “**CADUCIDAD**”, formuladas por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y “**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**”, propuesta por las dos entidades accionadas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Tercero: Fijar el Litigio**, en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

**Cuarto:** Incorporar al proceso, las pruebas aportadas por las partes con la demanda y las contestaciones.

**Quinto:** Negar las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante y por la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**Sexto:** Ordenar a las partes, presentar sus alegatos de conclusión, dentro del término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, y al Ministerio Público, a fin de que se sirva rendir concepto si a bien lo tiene, dentro del mismo término.

**Séptimo:** Se reconoce personería al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.211.391 y portador de la Tarjeta Profesional No. 250.292 del C. S. de la J., en calidad de apoderado general de la demandada NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, y a la abogada **MARIA PAZ BASTOS PICO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1096227301 de Barrancabermeja, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 194.959 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**Octavo:** Se reconoce personería al abogado **JUAN CARLOS JIMÉNEZ TRIANA**, identificado con cédula de ciudadanía 1.015.407.639 y portador de la Tarjeta Profesional No. 213.500 del C. S. de la J., representante legal de la firma JIMÉNEZ Y CALDERÓN ABOGADOS S.A.S., y/o JOSÉ GABRIEL CALDERÓN GARCÍA, en calidad de apoderado general de la demandada SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, y a la abogada **VIVIANA CAROLINA RODRÍGUEZ PRIETO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1. 1.032.471.577 de Bogotá, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 342.450 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**Link Proceso:** [11001333500720220013000](https://www.cjecol.gov.co/sgjs/sgjs/verDetalle?noCaso=11001333500720220013000)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La Juez,

**GUERTI MARTÍNEZ OLAYA**

<b>JUZGADO</b> <b>7</b> <b>ADMINISTRATIVO</b> <b>DEL CIRCUITO</b> <b>JUDICIAL DE BOGOTÁ</b>	POR ANOTACIÓN EN ESTADO ELECTRÓNICO NO. <u>105</u> DE FECHA: <u>22 DE NOVIEMBRE DE 2022</u> SE NOTIFICA A LAS PARTES, LA PROVIDENCIA ANTERIOR LA SECRETARIA 
---	--

Firmado Por:

**Guerti Martínez Olaya**

**Juez Circuito**

**Juzgado Administrativo**

**Sala 007 Contencioso Admsección 2**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **40e70800752907c95572bb7e2f61881ad2acb967d45e88183c8c25753c8cc1a6**

Documento generado en 21/11/2022 04:40:43 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ,  
D.C., SECCIÓN SEGUNDA**

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 643**

Noviembre veintiuno (21) de dos mil veintidós (2022).

**REFERENCIA: EXP. N. R. 11001-33-35-007-2022-00132-00**  
**DEMANDANTE: ROCÍO GRAJALES GARCÍA**  
**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO - –DISTRITO CAPITAL –SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN DE BOGOTA**

El parágrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, faculta al Juez de lo Contencioso Administrativo, para decidir las excepciones previas, según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

La norma en cita, además dispone que 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 3º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011.

A su vez, el numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la ley 2080 de 2021, exige que cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos necesarios para dictar sentencia anticipada, mediante auto motivado se resolverán las excepciones previas, fijará el litigio u objeto de la controversia y habrá un pronunciamiento sobre las pruebas, cuando a ello hubiere lugar, para finalmente descorrer traslado para alegar de conclusión.

**ANTECEDENTES**

Integrada la litis, se observa que La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “13.ContestacionDemandaMineducacion.pdf” y propuso las excepciones de, “*INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES*”, “*INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN*”, “*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA*”, “*GENÉRICA*”, e “*IMPROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS*”.

Por su parte, BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “12.ContestacionDemandaSecretariaDeEducacion.pdf” y propuso las excepciones que denominó, “*INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN*”, “*GENÉRICA O INNOMINADA*”, “*NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS*”, y “*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA*”.

Conforme al párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, el 11 de noviembre de 2022 (“14.ConstanciaTrasladoExcepciones.pdf”), se corrió traslado por Secretaría, a la parte actora de dichas excepciones, quien intervino oportunamente, mediante escrito en el que se opuso a su prosperidad (“15.pronunciamientoDemandante”).

Ahora bien, es del caso señalar, que con ocasión de los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021, al CPACA, particularmente en materia de excepciones, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, manifestó lo siguiente:

*“(…) En primer lugar, es necesario precisar que las **excepciones previas** se caracterizan por su propósito de controvertir el procedimiento, es decir, atacan aquellos elementos que constituyen aspectos de forma respecto del trámite procesal, los cuales en el evento de ser subsanados en el término de traslado, tal como lo regula en numeral 1.º del artículo 101 del CGP, permitirán consecuentemente y en la etapa procesal precedente, proferir una decisión de fondo (…)*

*Por su parte, las **excepciones perentorias** tienen relación directa con las pretensiones de la demanda, comoquiera que constituyen herramientas de defensa que atacan específicamente la solicitud judicial que propone la parte demandante de la litis y, en esa medida controvierten de fondo la reclamación perseguida en el medio de control. **Estas se clasifican en nominadas e innominadas, las primeras tienen la capacidad de poner fin al proceso, aunque no ataquen el derecho propiamente dicho y corresponden a cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, según el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA. (…)***

*Pues bien, antes de la vigencia de la Ley 2080 de 2021, la Ley 1437 consagraba en el numeral 6.º del artículo 180 que vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el juez o magistrado ponente convocaría a una audiencia que se sujetaría, entre otras reglas, a la decisión de excepciones previas y mixtas. Señalaba textualmente: «El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva»*

***No obstante, tal posibilidad, esto es, la de pronunciarse sobre las excepciones previas y las antes llamadas mixtas, presentó una modificación con la Ley 2080 de la siguiente manera: «[...] Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: [...] 6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver [...]».** (…)*

*Así las cosas, se tiene que el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA, **por indicación expresa, determinó que los únicos medios exceptivos que se resuelven antes y durante el desarrollo de la audiencia inicial son las excepciones previas, al señalar que se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. (…)***

***En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias nominadas, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario, esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimirlas en la sentencia ordinaria que defina de fondo las***

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) - Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Radicación: 05001-23-33-000-2019-02462-01 (2648-2021) Demandante: MÉLIDA MARINA VILLA RENDÓN Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS. Tema: Improcedencia de la resolución de la excepción de caducidad en la audiencia inicial. Ley 2080 de 2021.

**pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA.** (...)” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En efecto, el parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, señala:

*«Artículo 175. Contestación de la demanda. [...] 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.»*** (Negrillas fuera de texto).

Así entonces, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, procede el Despacho a pronunciarse sobre los medios exceptivos formulados por las demandadas.

## **1.- NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**

**1.1.-** Formuló la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**, en consideración a que, se deprecó la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día 7 DE NOVIEMBRE DEL 2021, frente a la petición presentada ante LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ D.C.; cuando lo cierto es, que dicha petición fue resuelta por la entidad territorial, y por lo tanto, no se establecen los supuestos para la configuración del acto ficto, de conformidad con lo regulado en el artículo 83 del CPACA.

Sea lo primero indicar que, frente a la excepción de ineptitud de la demanda, el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “F”, con ponencia del Dr. Luis Alfredo Zamora Acosta, en auto proferido el 6 de julio de 2022, señaló:

*“De esta manera, se advierte que la denominada ineptitud de la demanda, la cual en palabras del H. Consejo de Estado “propende porque el escrito inicial se adecúe a los requisitos legales de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso, se configura solo en dos escenarios, a saber, i) cuando se advierte la falta de requisitos formales o ii) se observa una indebida acumulación de pretensiones, sin que sea procedente extenderla a la falta de agotamiento de la conciliación, el cual si bien es una exigencia previa no corresponde a un requisito formal en los precisos términos del artículo 162 del CPACA”.*

Cabe precisar entonces, que la ineptitud de la demanda se fundamenta frente a la falta de requisitos formales, que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se configura cuando se incumplen las cargas procesales que prevé el Capítulo III del Título V de la Ley 1437 de 2011.

2 Radicación:11001-33-35-007-2019-00425-01. Demandante: ENVER ALBERTO MESTRATAMAYO.

3 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D. C. nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018)., Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00773-01(0630-18), Actor: Carlos Mario Ramírez Suaza, Demandado: Unidad Nacional de Protección -UNP

Al respecto, observa el Despacho, que el litigio comprende en definir en primer lugar, si se configuró o no un acto ficto, dadas las posiciones encontradas de las partes, pues mientras la parte actora alega que éste se configuró al no ser contestada de fondo su petición, la accionada señala que existe un acto expreso con el que se dio respuesta a su solicitud, razón por la cual la decisión de la referida excepción debe ser resuelta con el fondo del asunto, valoradas las documentales allegadas al proceso, dentro de las cuales ya se encuentra el expediente administrativo allegado por la Secretaría de Educación de Bogotá.

**1.2.-** Formuló además, la excepción de **“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”**, la cual no tiene el carácter de previa, al no encontrarse enlistada en el artículo 100 del C.G.P., sino que es considerada una excepción perentoria nominada, por tener relación directa con las pretensiones de la demanda, porque de alguna manera controvierte de fondo la reclamación perseguida en el medio de control.

Recuérdese, que la legitimidad o titularidad para accionar o ser accionado en un proceso, es presupuesto o requisito indispensable para la prosperidad de las pretensiones, y como tal, su ausencia no impide decidir de fondo el asunto, porque la decisión, precisamente será absoluta si quien carece de interés para actuar es la parte demandada.

Para tener legitimación en la causa, es suficiente con ser vinculado a un juicio, por lo tanto, para establecer si entre las partes existe una relación jurídica sustancial, que legitime para accionar o ser accionado, debe estudiarse de fondo el restablecimiento del derecho pretendido y determinar la configuración de la acción instaurada.

En consideración de lo anterior, sobre la excepción de Falta de Legitimación en la causa por Pasiva, no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, por lo que teniendo en cuenta que la demanda se instauró en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, se continuará el proceso con la referida entidad, para definir finalmente en la sentencia, si le corresponde o no responder por el derecho que se reclama, circunstancia que obliga a mantener su vinculación procesal, toda vez que, no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción, y terminar el proceso por sentencia anticipada.

**1.3.-** Las demás excepciones que denominó, **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”**, **“IMPROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS”** y **“GENÉRICA”**, son de mérito, y en consecuencia, de conformidad con la sustentación de las mismas, éstas tienen relación directa con el fondo del asunto planteado y hacen parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, por lo tanto, no impiden que la controversia se resuelva de fondo, razón por la cual al decidir el mérito del proceso, quedarán de paso decididas.

## **2.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ**

**2.1.-** Sobre la **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, así como se indicó líneas atrás, para resolver la propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, frente a ella no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, teniendo en cuenta que no tiene el carácter de previa, porque no se encuentra enlistada en el artículo 100 del C.G.P., y es considerada una excepción perentoria nominada.

Nótese, que los argumentos presentados por la demandada no se refieren a la legitimación en la causa de hecho o procesal, esta es la capacidad para intervenir en el proceso y ejercer los derechos de defensa y de contradicción, sino a la legitimación

material en la causa, esto es sobre la relación jurídica sustancial y la determinación de la obligación legal de responder por las pretensiones de la demandante, y por lo tanto al fondo del asunto, lo que se resolverá en la sentencia, agotadas las etapas previas del proceso, ya que en este momento no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción y terminar el proceso por sentencia anticipada.

**2.2.-** La entidad encartada también propuso la excepción de, **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, por considerar que la demanda se debió dirigir contra la Fiduciaria La Previsora S.A., en su calidad de administradora de los recursos del Fondo, toda vez que, en virtud del Decreto 2831 de 2005, por autorización de la Ley 91 de 1989, es quien debe pagar las prestaciones sociales reconocidas a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atendiendo al contrato de fiducia celebrado entre dicha entidad fiduciaria y el Ministerio de Educación.

Cita además el comunicado No 008 de fecha 11-02-2020, expedido por Fiduprevisora S.A, según el cual, se precisa que a la luz del acuerdo No 39 de 1998, las Secretarías de Educación de la mano del área nominadora, deben liquidar los reportes de las cesantías e ingresar la información necesaria para llevar a cabo el proceso correspondiente a través de aplicativo Humano, para luego, generar el reporte respectivo, el cual debe ser remitido directamente a Fiduprevisora S.A, en las fechas previamente establecidas, con el fin de incluir a los docentes en nómina oportunamente.

En aras de resolver la excepción formulada, es menester traer a colación lo señalado en la Ley 91 de 1989 (modificada parcialmente por la ley 812 de 2003), mediante la cual, se 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 son manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta (art. 3)<sup>4</sup>. Dicho estatuto, en su artículo 5, señaló como uno de los objetivos del FOMAG, expresamente: **“1.- Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado”; y a su vez, en su artículo 9, dispuso: “Las prestaciones sociales que pagará el Fondo nacional de prestaciones sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará de tal manera que realice en las entidades territoriales (...)”**.

También es necesario señalar que el artículo 56 de la ley 962 de 2005<sup>5</sup>, asignó a las secretarías de educación de las entidades territoriales la competencia para expedir los actos administrativos a través de los cuales se reconozcan las prestaciones a los docentes vinculados a sus plantas de personal; y que en virtud del artículo 9º de la ley 29 de 1989<sup>6</sup>, en esas entidades se depositó la facultad nominadora.

---

<sup>4</sup> *“Créase 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 la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato (sic) de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional”*.

<sup>5</sup> **“ARTÍCULO 56. RACIONALIZACION 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 (...)”.

<sup>6</sup> *“Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: **Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá**, y a los alcaldes municipales, **las funciones de nombrar**, trasladar, remover, controlar y, **en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados**, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que*

Por otra parte, el Decreto 2831 de 2005, estableció el procedimiento para reconocer las prestaciones económicas a cargo del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, cuyas normas fueron recopiladas por el Decreto 1075 de 2015, especialmente en los artículos 2.4.4.2.3.2.1, 2.4.4.2.3.2.2, 2.4.4.2.3.2.3 y 2.4.4.2.3.2.4.

Ahora bien, en virtud de lo señalado en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, la Nación, Ministerio de Educación y la Fiduciaria la Previsora Ltda, mediante escritura pública No. 0083 de 21 de junio de 1990, suscribieron contrato de fiducia mercantil con el objeto de: *“constituir una fiducia mercantil sobre los recursos que integran el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de que la Fiduciaria los administre, invierta y destine al cumplimiento de los objetivos previstos para el fondo, conforme a las instrucciones que le sean impartidas por el Consejo Directivo del mismo.”*

Lo anterior, para efectos de concluir que, la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional tiene a su cargo el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes, las que son pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Para tales efectos, las Secretarías de Educación de los entes territoriales en las que el docente prestó sus servicios, tienen a su cargo la elaboración y suscripción de la resolución de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, previa aprobación de la sociedad fiduciaria que administra el patrimonio del FONPREMAG<sup>7</sup>.

No obstante lo anterior, es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a quien le corresponde finalmente definir el reconocimiento y pago de los derechos prestacionales de los docentes afiliados, 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. De lo anterior, se colige, que la entidad responsable de la financiación del emolumento objeto de controversia es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A., sin perjuicio de lo señalado en el párrafo 1º del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, que en materia de la sanción moratoria, expresamente determinó la responsabilidad de las entidades territoriales, cuando 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 a su cargo<sup>8</sup>.

---

*expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.*

<sup>7</sup> “(...)” Decreto 2831 de 2005. Artículo 3º. *Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º 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, o la dependencia que haga sus veces.*

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

*(“...”) 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 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. (“...”)”*

<sup>8</sup> **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 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*

Bajo este supuesto, en ningún caso la Fiduciaria la Previsora S.A., en su condición de administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, está llamada a responder por el reconocimiento de una prestación pensional en cabeza de un docente oficial, dado que su naturaleza es la de una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de empresa industrial y comercial del estado, cuyo objeto no es el de definir la situación prestacional de un servidor público<sup>9</sup>.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, con ponencia del Dr. Samuel Rodríguez Poveda, en sentencia del 1º de septiembre de 2021<sup>10</sup>, precisó:

*“De las disposiciones precitadas y la jurisprudencia reciente del órgano de cierre de esta jurisdicción, se colige que aunque en la Ley 244 de 1995 en su artículo 2º párrafo establece que el pago de la sanción por mora del pago tardío de las cesantías reconocidas al beneficiario se debe realizar por la entidad con recursos propios, no lo es menos que la obligación de reconocer y pagar dichos beneficios económicos, tales como las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales, recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a los recursos del FOMAG actuando la Fiduciaria La Previsora como administradora de los mismos.*

*De otra parte, se debe anotar que en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, por primera vez se consagra la responsabilidad del ente territorial del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías, en los eventos en que el pago extemporáneo se dé por el incumplimiento de los plazos para radicación o entrega de la solicitud por parte de las Secretarías de Educación. Sobre esto se debe decir que, como esta normativa entró en vigor el 25 de mayo de 2019, no es posible su aplicación retroactiva, sobre todo si se tiene en cuenta que la sanción moratoria en el caso concreto corrió en el periodo comprendido entre el 21 de septiembre de 2016 al 23 de abril de 2017, motivo por el que no puede ser usada en este caso para endilgar responsabilidad alguna en las resultas del proceso a la Secretaría de Educación de Bogotá D.C.*

*En virtud de lo expuesto, queda completamente claro que la competencia para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías a los docentes oficiales recae de manera exclusiva en la Nación – Ministerio de Educación – FOMAG. Siendo esto así, se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Secretaría de Educación de Bogotá.*

*No sucede lo mismo en el caso de la Fiduprevisora S.A., ya que la Nación– Ministerio de Educación Nacional paga la sanción objeto de estudio con cargo a los recursos del FOMAG, procedimiento en el que actúa la referida Fiduciaria como administradora de los mismo (...)(Subraya el Despacho).*

La misma tesis reiteró la H. Corporación, en sentencia del 26 de enero de 2022, con ponencia de la Dra. Amparo Oviedo Pinto<sup>11</sup>, en la que señaló:

*“Así entonces, si bien es cierto las secretarías de educación de los entes territoriales proyectan y suscriben la resolución de reconocimiento de las prestaciones sociales, no lo es menos que, esta función la ejercen única y exclusivamente en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio<sup>17</sup> y con ella no comprometen la responsabilidad de la entidad territorial a la que representan.*

---

*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.*

*(...)*”

<sup>9</sup> Sobre el particular, consultar SENTENCIA DE 18 DE AGOSTO DE 2011. CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, CON PONENCIA DEL CONSEJERO DR. GERARDO ARENAS MONSALVE. PROCESO CON RADICADO NO. 6800-1231-5000-2004-02094-01(1887-08).

<sup>10</sup> Proceso con radicado No. 11001-33-35-012-2018-00560-01. DEMANDANTE: ALEJANDRA PATRICIA PEREIRA OSORIO.

<sup>11</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN C. RADICADO NO. 11001-33-42-046-2019-00235-01. DEMANDANTE: KARINA DEL PILAR SÁNCHEZ ARDILA.

*Con esta precisión reiteramos que en la pasiva de este tipo de procesos no puede estar ausente la Nación quien debe garantizar los recursos para esos pagos y la vinculación de las secretarías de educación se entiende a lugar como agentes del Fondo.*

*De conformidad con lo expuesto en la norma transcrita, la entidad responsable de la financiación de este emolumento es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A.*

*Lo anterior, fue ratificado por el H. Consejo de Estado<sup>18</sup>, en sentencia del 1º de febrero de 2018, con ponencia del Dr. William Hernández, en la que señaló: (...)*

*De conformidad con lo expuesto, se colige que la obligación de reconocer y pagar las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a sus recursos actuando la Fiduciaria La Previsora S.A. como administradora de estos” (Subraya el Despacho).*

Bajo las anteriores consideraciones, se concluye que la excepción propuesta por la apoderada de Bogotá - Secretaría de Educación Distrital, denominada **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, no está llamada a prosperar.

**2.3.-** Las demás excepciones que denominó **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”, y “GENÉRICA O INNOMINADA”**, considera el Despacho, que son de mérito, y en consecuencia, al tener relación directa con el fondo del asunto planteado y hacer parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, quedarán decididas en la sentencia que ponga fin a esta instancia.

Ahora bien, precisado lo anterior, considera el Despacho, que en el presente asunto resulta procedente dictar Sentencia Anticipada, conforme a las previsiones del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, previa fijación del litigio, incorporación de las pruebas aportadas, decisión sobre las pruebas pedidas y traslado para alegar, al concurrir las causales previstas en los literales a) y d) del numeral 1º de la norma en cita, que establecen la posibilidad de dictar sentencia anticipada, a) *“Cuando se trate de asuntos de puro derecho”,* d) *“Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles”*.

Advierte el Despacho, que la parte demandante y la demandada Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitaron pruebas documentales, como se evidencia en los escritos de demanda y contestación visibles en los archivos 03.Demanda.pdf y 13.ContestaciónDemandaMinEducación. La Secretaría de Educación Distrital, por su parte, no solicitó la práctica de pruebas, y allegó el expediente administrativo correspondiente a la demandante, archivo12.ContestaciónDemandaSecretaríaEducación.

No obstante lo anterior, se evidencia, que las documentales allegadas con la demanda y las contestaciones dentro de las que se encuentra el expediente administrativo, y a las que se les dará el valor legal que les corresponda, son suficientes para adoptar de manera anticipada la decisión que a esta instancia corresponda, por lo que el recaudo de las pruebas solicitadas no resulta necesario. Además, porque como se indicó en precedencia, el litigio versa sobre un asunto de puro derecho que no es otro que definir si los docentes tienen derecho a que las demandadas en forma solidaria le reconozcan y paguen la sanción por mora en la consignación de las cesantías, conforme al artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme a lo previsto en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y Decreto Nacional 1176 de 1991, y como ya se expuso, las pruebas allegadas con la demanda y las contestaciones permiten tomar una decisión de fondo.

Así entonces, procede el Despacho a **Fijar el Litigio**, el cual se circunscribe a determinar lo siguiente:

### **Problemas Jurídicos.**

- ¿Se presentan los supuestos fácticos y jurídicos para declarar la existencia del silencio administrativo negativo y la consecuente nulidad del acto ficto o presunto derivado de la petición presentada por la demandante ante la Secretaría de Educación de Bogotá, el 7 de agosto de 2021, relativa al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la no consignación oportuna de las cesantías del 2020, desde el 15 de febrero de 2021 hasta el momento en que se acredite el pago en la cuenta individual del docente, y a la indemnización por pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme al artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176? .

- ¿Le asiste derecho a la demandante, señora **ROCÍO GRAJALES GARCÍA**, a que las entidades demandadas, **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, le reconozcan, liquiden y paguen la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, equivalente a un día de salario por cada día de retardo desde el 15 de febrero de 2021, por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2020, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, causados durante el año 2020, establecidos en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991? Deberá determinarse igualmente, de resultar favorables las pretensiones, si le asiste derecho al reconocimiento de intereses moratorios, indexación y condena en costas.

Conforme a lo expuesto, **el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA,**

### **RESUELVE:**

**Primero:** Declarar no probada la excepción de, “**NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS**”, propuesta por la entidad demandada, BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, de acuerdo a las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo:** Diferir para el fallo la decisión de las excepciones, “**INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**” formulada por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y “**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**”, propuesta por las dos entidades accionadas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Tercero:** **Fijar el Litigio**, en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

**Cuarto:** Incorporar al proceso, las pruebas aportadas por las partes con la demanda y las contestaciones.

**Quinto:** Negar las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante y por la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**Sexto:** Ordenar a las partes, presentar sus alegatos de conclusión, dentro del término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, y al Ministerio Público, a fin de que se sirva rendir concepto si a bien lo tiene, dentro del mismo término.

**Séptimo:** Se reconoce personería al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.211.391 y portador de la Tarjeta Profesional No. 250.292 del C. S. de la J., en calidad de apoderado general de la demandada NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, y a la abogada **GINA PAOLA GARCÍA FLOREZ**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.018.496.314 de Bogotá, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 366.593 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**Octavo:** Se reconoce personería al abogado **JUAN CARLOS JIMÉNEZ TRIANA**, identificado con cédula de ciudadanía 1.015.407.639 y portador de la Tarjeta Profesional No. 213.500 del C. S. de la J., representante legal de la firma JIMÉNEZ Y CALDERÓN ABOGADOS S.A.S., y/o JOSÉ GABRIEL CALDERÓN GARCÍA, en calidad de apoderado general de la demandada SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTA, y a la abogada **VIVIANA CAROLINA RODRÍGUEZ PRIETO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1. 1.032.471.577 de Bogotá, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 342.450 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**LINK PROCESO:** [11001333500720220013200](https://11001333500720220013200)

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

**GUERTI MARTÍNEZ OLAYA**

<b>JUZGADO</b> <b>7</b> <b>ADMINISTRATIVO</b> <b>DEL CIRCUITO</b> <b>JUDICIAL DE BOGOTÁ</b>	POR ANOTACIÓN EN ESTADO ELECTRÓNICO NO. <u>105</u> DE FECHA: <u>22 DE NOVIEMBRE DE 2022</u> SE NOTIFICA A LAS PARTES, LA PROVIDENCIA ANTERIOR LA SECRETARIA 
---	--

Firmado Por:

**Guerti Martínez Olaya**

**Juez Circuito**

**Juzgado Administrativo**

**Sala 007 Contencioso Admsección 2**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **7ef972b0f3847446d122d4bb322a679c89fa8c2b79ee906a711d50e3ff082caa**

Documento generado en 21/11/2022 04:40:45 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ,  
D.C., SECCIÓN SEGUNDA**

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 666**

Noviembre veintiuno (21) de dos mil veintidós (2022).

**REFERENCIA: EXP. N. R. 11001-33-35-007-2022-00138-00**  
**DEMANDANTE: ANGÉLICA MARÍA OLAYA VEGA**  
**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO – MUNICIPIO DE SOACHA –SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN Y CULTURA**

El párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, faculta al Juez de lo Contencioso Administrativo, para decidir las excepciones previas, según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

La norma en cita, además dispone que 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 3º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011.

A su vez, el numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la ley 2080 de 2021, exige que cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos necesarios para dictar sentencia anticipada, mediante auto motivado se resolverán las excepciones previas, fijará el litigio u objeto de la controversia y habrá un pronunciamiento sobre las pruebas, cuando a ello hubiere lugar, para finalmente descorrer traslado para alegar de conclusión.

**ANTECEDENTES**

Integrada la litis, se observa que La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “08.ContestacionDemandaMinEducacion.pdf” y propuso las excepciones de, “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, “FALTA DE RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA”, “INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO A FAVOR DEL DEMANDANTE”, “COBRO DE LO NO DEBIDO”, “BUENA FE”, “IMPROCEDENCIA DE CONDENA EN COSTAS”, y “GENÉRICA”.

Por su parte, el MUNICIPIO DE SOACHA –SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “09.ContestacionDemandaMunicipioSoacha.pdf” y propuso las excepciones que denominó, “INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE LAS PRETENSIONES - FALTA DE INDIVIDUALIZACIÓN”, “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA RESPECTO DEL MUNICIPIO DE

SOACHA”, “DEBIDA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA”, “FALTA DE AGOTAMIENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”, y “GENÉRICA”.

Conforme al párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, el 3 de octubre de 2022 (“10.ConstanciaTrasladoExcepciones.pdf”), se corrió traslado por Secretaría, a la parte actora de dichas excepciones, quien intervino extemporáneamente (“11.ContestaExcepciones.pdf”).

Ahora bien, es del caso señalar, que con ocasión de los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021, al CPACA, particularmente en materia de excepciones, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, manifestó lo siguiente:

*"(...) En primer lugar, es necesario precisar que las **excepciones previas** se caracterizan por su propósito de controvertir el procedimiento, es decir, atacan aquellos elementos que constituyen aspectos de forma respecto del trámite procesal, los cuales en el evento de ser subsanados en el término de traslado, tal como lo regula en numeral 1.º del artículo 101 del CGP, permitirán consecuentemente y en la etapa procesal procedente, proferir una decisión de fondo (...)*

*Por su parte, las **excepciones perentorias** tienen relación directa con las pretensiones de la demanda, comoquiera que constituyen herramientas de defensa que atacan específicamente la solicitud judicial que propone la parte demandante de la litis y, en esa medida controvierten de fondo la reclamación perseguida en el medio de control. **Estas se clasifican en nominadas e innominadas, las primeras tienen la capacidad de poner fin al proceso, aunque no ataquen el derecho propiamente dicho y corresponden a cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, según el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA. (...)***

*Pues bien, antes de la vigencia de la Ley 2080 de 2021, la Ley 1437 consagraba en el numeral 6.º del artículo 180 que vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el juez o magistrado ponente convocaría a una audiencia que se sujetaría, entre otras reglas, a la decisión de excepciones previas y mixtas. Señalaba textualmente: «El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva»*

***No obstante, tal posibilidad, esto es, la de pronunciarse sobre las excepciones previas y las antes llamadas mixtas, presentó una modificación con la Ley 2080 de la siguiente manera: «[...] Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: [...] 6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver [...]».** (...)*

*Así las cosas, se tiene que el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA, **por indicación expresa, determinó que los únicos medios exceptivos que se resuelven antes y durante el desarrollo de la audiencia inicial son las***

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) - Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Radicación: 05001-23-33-000-2019-02462-01 (2648-2021) Demandante: MÉLIDA MARINA VILLA RENDÓN Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS. Tema: Improcedencia de la resolución de la excepción de caducidad en la audiencia inicial. Ley 2080 de 2021.

*excepciones previas, al señalar que se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. (...)*

***En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias nominadas, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario, esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimirlas en la sentencia ordinaria que defina de fondo las pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA. (...)*** (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En efecto, el párrafo 2º del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, señala:

*«Artículo 175. Contestación de la demanda. [...] 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 practicarán. 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.»*** (Negrillas fuera de texto).

Así entonces, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, procede el Despacho a pronunciarse sobre los medios exceptivos formulados por las demandadas.

## **1.- NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**

1.1.- Formuló la excepción de, **“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”**, la cual no tiene el carácter de previa, al no encontrarse enlistada en el artículo 100 del C.G.P., sino que es considerada una excepción perentoria nominada, por tener relación directa con las pretensiones de la demanda, porque de alguna manera controvierte de fondo la reclamación perseguida en el medio de control.

Recuérdese, que la legitimidad o titularidad para accionar o ser accionado en un proceso, es presupuesto o requisito indispensable para la prosperidad de las pretensiones, y como tal, su ausencia no impide decidir de fondo el asunto, porque la decisión, precisamente será absoluta si quien carece de interés para actuar es la parte demandada.

Para tener legitimación en la causa, es suficiente con ser vinculado a un juicio, por lo tanto, para establecer si entre las partes existe una relación jurídica sustancial, que legitime para accionar o ser accionado, debe estudiarse de fondo el restablecimiento del derecho pretendido y determinar la configuración de la acción instaurada.

En consideración de lo anterior, sobre la excepción de Falta de Legitimación en la causa por Pasiva, no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, por lo que teniendo en cuenta que la demanda se instauró en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, se continuará el proceso con la referida entidad, para definir finalmente en la sentencia, si le corresponde o no responder por el derecho que se reclama, circunstancia que obliga a mantener su vinculación procesal, toda vez que, no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción, y terminar el proceso por sentencia anticipada.

1.2.- También propuso las excepciones de, **“FALTA DE RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA”**, **“INEXISTENCIA DEL DERECHO RECLAMADO A FAVOR DEL DEMANDANTE”**, **“COBRO DE LO NO DEBIDO”**, **“BUENA FE”**, **“IMPROCEDENCIA DE CONDENA EN COSTAS”**, y **“GENÉRICA”**, que a todas luces son de mérito, y en consecuencia, de conformidad con la sustentación de las mismas, éstas tienen relación directa con el fondo del asunto planteado y hacen parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, por lo tanto, no impiden que la controversia se resuelva de fondo, razón por la cual al decidir el mérito del proceso, quedarán de paso decididas.

## 2.- MUNICIPIO DE SOACHA – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA

2.1.- Propuso la excepción que denominó **“INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE LAS PRETENSIONES - FALTA DE INDIVIDUALIZACIÓN”**, bajo el argumento de que la parte actora no individualizó correctamente las pretensiones de la demanda, como quiera que solicitó la nulidad de un acto ficto, cuando lo cierto es que la entidad territorial dio respuesta a la petición elevada el 30 de septiembre de 2021 (sic), mediante los Oficios SOA2021EE009514, SEM-DAF-P. S No. 675 y SEM-DAF-P. S No. 628 del 06, 07, y 13 de septiembre de 2021 (sic), y por lo tanto, no se establecen los supuestos para la configuración del acto ficto, de conformidad con lo regulado en el artículo 83 del C.P.A.C.A.

Sea lo primero indicar que, frente a la excepción de ineptitud de la demanda, el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “F”, con ponencia del Dr. Luis Alfredo Zamora Acosta, en auto proferido el 6 de julio de 2022, señaló:

*“De esta manera, se advierte que la denominada ineptitud de la demanda, la cual en palabras del H. Consejo de Estados “propende porque el escrito inicial se adecúe a los requisitos legales de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso, se configura solo en dos escenarios, a saber, i) cuando se advierte la falta de requisitos formales o ii) se observa una indebida acumulación de pretensiones, sin que sea procedente extenderla a la falta de agotamiento de la conciliación, el cual si bien es una exigencia previa no corresponde a un requisito formal en los precisos términos del artículo 162 del CPACA”.*

Así las cosas, observa el Despacho, que el litigio comprende en definir en primer lugar, si se configuró o no un acto ficto, dadas las posiciones encontradas de las partes, pues mientras la actora alega que éste se configuró al no ser contestada de fondo su petición, la accionada señala que existe un acto expreso con el que se dio respuesta a su solicitud,

---

2 Radicación:11001-33-35-007-2019-00425-01. Demandante: ENVER ALBERTO MESTRATAMAYO.

3 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D. C. nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018)., Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00773-01(0630-18), Actor: Carlos Mario Ramírez Suaza, Demandado: Unidad Nacional de Protección -UNP

razón por la cual la decisión de la referida excepción debe ser resuelta con el fondo del asunto, valoradas las documentales allegadas al proceso.

**2.2.-** Sobre la **“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA RESPECTO DEL MUNICIPIO DE SOACHA”**, así como se indicó líneas atrás, para resolver la propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, frente a ella no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, teniendo en cuenta que no tiene el carácter de previa, porque no se encuentra enlistada en el artículo 100 del C.G.P., y es considerada una excepción perentoria nominada.

Nótese, que los argumentos presentados por la demandada no se refieren a la legitimación en la causa de hecho o procesal, esta es la capacidad para intervenir en el proceso y ejercer los derechos de defensa y de contradicción, sino a la legitimación material en la causa, esto es sobre la relación jurídica sustancial y la determinación de la obligación legal de responder por las pretensiones de la demandante, y por lo tanto al fondo del asunto, lo que se resolverá en la sentencia, agotadas las etapas previas del proceso, ya que en este momento no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción y terminar el proceso por sentencia anticipada.

**2.3.-** Las demás excepciones que denominó **“DEBIDA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA”**, **“FALTA DE AGOTAMIENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”**, y **“GENÉRICA”**, considera el Despacho, que son de mérito, y en consecuencia, al tener relación directa con el fondo del asunto planteado y hacer parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, quedarán decididas en la sentencia que ponga fin a esta instancia.

Ahora bien, precisado lo anterior, considera el Despacho, que en el presente asunto resulta procedente dictar Sentencia Anticipada, conforme a las previsiones del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, previa fijación del litigio, incorporación de las pruebas aportadas, decisión sobre las pruebas pedidas y traslado para alegar, al concurrir las causales previstas en los literales a) y d) del numeral 1º de la norma en cita, que establecen la posibilidad de dictar sentencia anticipada, a) *“Cuando se trate de asuntos de puro derecho”*, d) *“Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles”*.

Advierte el Despacho, que la parte demandante y la demandada Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitaron pruebas documentales, como se evidencia en los escritos de demanda y contestación visibles en los archivos 02.Demanda.pdf y 08.ContestaciónDemandaMinEducación. La Secretaría de Educación y Cultura del Municipio de Soacha, por su parte, no solicitó la práctica de pruebas, y allegó el expediente administrativo correspondiente a la demandante, archivo 09.ContestaciónDemandaMunicipioSoacha.

No obstante lo anterior, se evidencia, que las documentales allegadas con la demanda y las contestaciones dentro de las que se encuentra el expediente administrativo, y a las que se les dará el valor legal que les corresponda, son suficientes para adoptar de manera anticipada la decisión que a esta instancia corresponda, por lo que el recaudo de las pruebas solicitadas no resulta necesario. Además, porque como se indicó en precedencia, el litigio versa sobre un asunto de puro derecho que no es otro que definir si los docentes tienen derecho a que las demandadas en forma solidaria le reconozcan y paguen la sanción por mora en la consignación de las cesantías, conforme al artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme a lo previsto en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990

y Decreto Nacional 1176 de 1991, y como ya se expuso, las pruebas allegadas con la demanda y las contestaciones permiten tomar una decisión de fondo.

Así entonces, procede el Despacho a **Fijar el Litigio**, el cual se circunscribe a determinar lo siguiente:

### **Problemas Jurídicos.**

- ¿Se presentan los fundamentos fácticos y jurídicos para declarar la existencia del silencio administrativo negativo y la consecuente nulidad del acto ficto o presunto derivado de la petición presentada por la demandante ante la Secretaría de Educación y Cultura de Soacha, el 30 de agosto de 2021, relativa al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la no consignación oportuna de las cesantías del 2020, desde el 15 de febrero de 2021 hasta el momento en que se acredite el pago en la cuenta individual del docente, y a la indemnización por pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme al artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176? .

- ¿Le asiste derecho a la demandante, señora **ANGÉLICA MARÍA OLAYA VEGA**, a que las entidades demandadas, **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y MUNICIPIO DE SOACHA- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA**, le reconozcan, liquiden y paguen la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, equivalente a un día de salario por cada día de retardo desde el 15 de febrero de 2021, por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2020, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, causados durante el año 2020, establecidos en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991?

Deberá determinarse igualmente, de resultar favorables las pretensiones, si le asiste derecho al reconocimiento de intereses moratorios, indexación y condena en costas.

Conforme a lo expuesto, **el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA,**

### **RESUELVE:**

**Primero:** Diferir para el fallo la decisión de las excepciones, **“INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE LAS PRETENSIONES - FALTA DE INDIVIDUALIZACIÓN”** y **“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA RESPECTO DEL MUNICIPIO DE SOACHA”**, formuladas por el **MUNICIPIO DE SOACHA- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA**, y la de, **“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”**, propuesta por la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo:** **Fijar el Litigio**, en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

**Tercero:** Incorporar al proceso, las pruebas aportadas por las partes con la demanda y las contestaciones.

**Cuarto:** Negar las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante y por la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**Quinto:** Ordenar a las partes, presentar sus alegatos de conclusión, dentro del término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, y al Ministerio Público, a fin de que se sirva rendir concepto si a bien lo tiene, dentro del mismo término.

**Sexto:** Se reconoce personería al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.211.391 y portador de la Tarjeta Profesional No. 250.292 del C. S. de la J., en calidad de apoderado general de la demandada **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**, y al abogado **ENRIQUE JOSÉ FUENTES OROZCO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.032.432.768 de Bogotá, y portador de la Tarjeta Profesional No. 241.307 del C. S. de la J., como apoderado sustituto de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**Séptimo:** Se reconoce personería al abogado **SANTOS ALIRIO RODRÍGUEZ SIERRA**, identificado con cédula de ciudadanía 19.193.283 de Bogotá y portador de la Tarjeta Profesional No. 75.234 del C. S. de la J., en calidad de apoderado principal del demandado **MUNICIPIO DE SOACHA - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA**, y a la abogada **JENNY CAROLINA RODRIGUEZ MELO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.136.881.621 de Bogotá, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 224.738 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

Link Proceso: [11001333500720220013800](https://www.cjec.gov.co/11001333500720220013800)

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

**GUERTI MARTÍNEZ OLAYA**

<p><b>JUZGADO</b></p> <p><b>7</b></p> <p><b>ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ</b></p>	<p>POR ANOTACIÓN EN ESTADO ELECTRÓNICO NO. <u>105</u> DE FECHA: <u>22 DE NOVIEMBRE DE 2022</u> SE NOTIFICA A LAS PARTES, LA PROVIDENCIA ANTERIOR LA SECRETARIA</p> 
--	--

Firmado Por:

Guerti Martínez Olaya

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 007 Contencioso Admsección 2

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **e8c1b1c9281543c6ca9f9781be5446314c8cc4a564b770fd934a26c43190705**

Documento generado en 21/11/2022 06:26:20 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ,  
D.C., SECCIÓN SEGUNDA**

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 650**

Noviembre veintiuno (21) de dos mil veintidós (2022).

**REFERENCIA: Exp. N. R. 11001-33-35-007-2022-00143-00**  
**DEMANDANTE: WLADIMIR ÁNGEL HERNÁNDEZ LUCENA**  
**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO - –DISTRITO CAPITAL –SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN DE BOGOTA**

El parágrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, faculta al Juez de lo Contencioso Administrativo, para decidir las excepciones previas, según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

La norma en cita, además dispone que 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 3º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011.

A su vez, el numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la ley 2080 de 2021, exige que cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos necesarios para dictar sentencia anticipada, mediante auto motivado se resolverán las excepciones previas, fijará el litigio u objeto de la controversia y habrá un pronunciamiento sobre las pruebas, cuando a ello hubiere lugar, para finalmente descorrer traslado para alegar de conclusión.

**ANTECEDENTES**

Integrada la litis, se observa que La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “14.ContestacionDemandaMineducacion.pdf” y propuso las excepciones de, “*INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES*”, “*FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA*”, “*INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO*”, “*CADUCIDAD*”, “*PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE*”, y “*GENÉRICA*”.

Por su parte, BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTA, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “13.ContestacionDemandaSecretariaDeEducacion.pdf” y propuso las excepciones que denominó, “*INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN*”, “*GENÉRICA O INNOMINADA*”, “*NO*”

COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”, y “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”.

Conforme al párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, el 11 de noviembre de 2022 (“15.ConstanciaTrasladoExcepciones.pdf”), se corrió traslado por Secretaría, a la parte actora de dichas excepciones, quien intervino oportunamente, mediante escrito en el que se opuso a su prosperidad (“16.pronunciamientoDemandante”).

Ahora bien, es del caso señalar, que con ocasión de los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021, al CPACA, particularmente en materia de excepciones, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, manifestó lo siguiente:

*“(…) En primer lugar, es necesario precisar que las **excepciones previas** se caracterizan por su propósito de controvertir el procedimiento, es decir, atacan aquellos elementos que constituyen aspectos de forma respecto del trámite procesal, los cuales en el evento de ser subsanados en el término de traslado, tal como lo regula en numeral 1.º del artículo 101 del CGP, permitirán consecuentemente y en la etapa procesal precedente, proferir una decisión de fondo (…)*

*Por su parte, las **excepciones perentorias** tienen relación directa con las pretensiones de la demanda, comoquiera que constituyen herramientas de defensa que atacan específicamente la solicitud judicial que propone la parte demandante de la litis y, en esa medida controvierten de fondo la reclamación perseguida en el medio de control. **Estas se clasifican en nominadas e innominadas, las primeras tienen la capacidad de poner fin al proceso, aunque no ataquen el derecho propiamente dicho y corresponden a** cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, según el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA. (…)*

*Pues bien, antes de la vigencia de la Ley 2080 de 2021, la Ley 1437 consagraba en el numeral 6.º del artículo 180 que vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvencción según el caso, el juez o magistrado ponente convocaría a una audiencia que se sujetaría, entre otras reglas, a la decisión de excepciones previas y mixtas. Señalaba textualmente: «El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva»*

***No obstante, tal posibilidad, esto es, la de pronunciarse sobre las excepciones previas y las antes llamadas mixtas, presentó una modificación con la Ley 2080 de la siguiente manera:** «[...] Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvencción según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: [...] **6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver [...]**». (…)*

*Así las cosas, se tiene que el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA, **por indicación expresa, determinó que los únicos medios exceptivos que se resuelven antes y durante el desarrollo de la audiencia inicial son las excepciones previas**, al señalar que se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. (…)*

***En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias nominadas, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario,***

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) - Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Radicación: 05001-23-33-000-2019-02462-01 (2648-2021) Demandante: MÉLIDA MARINA VILLA RENDÓN Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS. Tema: Improcedencia de la resolución de la excepción de caducidad en la audiencia inicial. Ley 2080 de 2021.

**esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimir las en la sentencia ordinaria que defina de fondo las pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA. (...)** (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En efecto, el parágrafo 2° del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, señala:

*«Artículo 175. Contestación de la demanda. [...] 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.»*** (Negrillas fuera de texto).

Así entonces, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, procede el Despacho a pronunciarse sobre los medios exceptivos formulados por las demandadas.

## **1.- NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**

**1.1.-** Formuló la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**, en consideración a que, se deprecó la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día 30 DE OCTUBRE DEL 2021, frente a la petición presentada ante LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ D.C.; cuando lo cierto es, que dicha petición fue resuelta por la entidad con Oficio de fecha 23 de agosto de 2021, y por lo tanto, no se establecen los supuestos para la configuración del acto ficto, de conformidad con lo regulado en el artículo 40 del C.C.A. (sic).

Sea lo primero indicar que, frente a la excepción de ineptitud de la demanda, el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “F”, con ponencia del Dr. Luis Alfredo Zamora Acosta, en auto proferido el 6 de julio de 2022, señaló:

*“De esta manera, se advierte que la denominada ineptitud de la demanda, la cual en palabras del H. Consejo de Estado<sup>3</sup> “propende porque el escrito inicial se adecúe a los requisitos legales de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso, se configura solo en dos escenarios, a saber, i) cuando se advierte la falta de requisitos formales o ii) se observa una indebida acumulación de pretensiones, sin que sea procedente extenderla a la falta de agotamiento de la conciliación, el cual si bien es una exigencia previa no corresponde a un requisito formal en los precisos términos del artículo 162 del CPACA”.*

Cabe precisar entonces, que la ineptitud de la demanda se fundamenta frente a la falta de requisitos formales, que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se

<sup>2</sup> Radicación: 11001-33-35-007-2019-00425-01. Demandante: ENVER ALBERTO MESTRATAMAYO.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D. C. nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018)., Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00773-01(0630-18), Actor: Carlos Mario Ramírez Suaza, Demandado: Unidad Nacional de Protección -UNP

configura cuando se incumplen las cargas procesales que prevé el Capítulo III del Título V de la Ley 1437 de 2011.

Al respecto, observa el Despacho, que el litigio comprende en definir en primer lugar, si se configuró o no un acto ficto, dadas las posiciones encontradas de las partes, pues mientras la parte actora alega que éste se configuró al no ser contestada de fondo su petición, la accionada señala que existe un acto expreso con el que se dio respuesta a su solicitud, razón por la cual la decisión de la referida excepción debe ser resuelta con el fondo del asunto, valoradas las documentales allegadas al proceso.

**1.2.-** Frente a la excepción de **CADUCIDAD**, señaló la apoderada de la parte demandada, Nación-Ministerio de Educación -FOMAG, que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, debió interponerse dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto expreso que debió demandarse, al considerar como se indicó en precedencia, que no existe acto ficto o presunto en relación con la petición radicada por la actora.

Al respecto, recuerda el Despacho, que conforme a la jurisprudencia expuesta, la excepción de caducidad, es catalogada como excepción perentoria nominada, que se declara fundada a través de sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A, no obstante lo anterior, el Despacho avizora que en este momento procesal no existe fundamento para declarar vocación de prosperidad de la referida excepción, la cual debe ser analizada en conjunto con la señalada por la actora líneas atrás, y por lo tanto, su estudio se realizará igualmente en la sentencia que defina de fondo las pretensiones de la demanda.

**1.3.-** Formuló además, la excepción de "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", la cual no tiene el carácter de previa, al no encontrarse enlistada en el artículo 100 del C.G.P., sino que es considerara una excepción perentoria nominada, por tener relación directa con las pretensiones de la demanda, porque de alguna manera controvierte de fondo la reclamación perseguida en el medio de control.

Recuérdese, que la legitimidad o titularidad para accionar o ser accionado en un proceso, es presupuesto o requisito indispensable para la prosperidad de las pretensiones, y como tal, su ausencia no impide decidir de fondo el asunto, porque la decisión, precisamente será absolutoria si quien carece de interés para actuar es la parte demandada.

Para tener legitimación en la causa, es suficiente con ser vinculado a un juicio, por lo tanto, para establecer si entre las partes existe una relación jurídica sustancial, que legitime para accionar o ser accionado, debe estudiarse de fondo el restablecimiento del derecho pretendido y determinar la configuración de la acción instaurada.

En consideración de lo anterior, sobre la excepción de Falta de Legitimación en la causa por Pasiva, no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, por lo que teniendo en cuenta que la demanda se instauró en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, se continuará el proceso con la referida entidad, para definir finalmente en la sentencia, si le corresponde o no responder por el derecho que se reclama, circunstancia que obliga a mantener su vinculación procesal, toda vez que, no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción, y terminar el proceso por sentencia anticipada.

**1.4.-** Las demás excepciones que denominó, "**INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO**", "**PROCEDENCIA DE LA CONDENACIÓN EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE**" y "**GENÉRICA**", son de mérito, y en consecuencia, de conformidad con la sustentación de las mismas, éstas tienen relación directa con el fondo del asunto planteado y hacen parte de los argumentos de defensa de la entidad

demandada, por lo tanto, no impiden que la controversia se resuelva de fondo, razón por la cual al decidir el mérito del proceso, quedarán de paso decididas.

## **2.- BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTA**

**2.1.-** Sobre la **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, así como se indicó líneas atrás, para resolver la propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, frente a ella no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, teniendo en cuenta que no tiene el carácter de previa, porque no se encuentra enlistada en el artículo 100 del C.G.P., y es considerara una excepción perentoria nominada.

Nótese, que los argumentos presentados por la demandada no se refieren a la legitimación en la causa de hecho o procesal, esta es la capacidad para intervenir en el proceso y ejercer los derechos de defensa y de contradicción, sino a la legitimación material en la causa, esto es sobre la relación jurídica sustancial y la determinación de la obligación legal de responder por las pretensiones de la demandante, y por lo tanto al fondo del asunto, lo que se resolverá en la sentencia, agotadas las etapas previas del proceso, ya que en este momento no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción y terminar el proceso por sentencia anticipada.

**2.2.-** La entidad encartada también propuso la excepción de, **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, por considerar que la demanda se debió dirigir contra la Fiduciaria La Previsora S.A., en su calidad de administradora de los recursos del Fondo, toda vez que, en virtud del Decreto 2831 de 2005, por autorización de la Ley 91 de 1989, es quien debe pagar las prestaciones sociales reconocidas a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atendiendo al contrato de fiducia celebrado entre dicha entidad fiduciaria y el Ministerio de Educación.

Cita además el comunicado No 008 de fecha 11-02-2020, expedido por Fiduprevisora S.A, según el cual, se precisa que a la luz del acuerdo No 39 de 1998, las Secretarías de Educación de la mano del área nominadora, deben liquidar los reportes de las cesantías e ingresar la información necesaria para llevar a cabo el proceso correspondiente a través de aplicativo Humano, para luego, generar el reporte respectivo, el cual debe ser remitido directamente a Fiduprevisora S.A, en las fechas previamente establecidas, con el fin de incluir a los docentes en nómina oportunamente.

En aras de resolver la excepción formulada, es menester traer a colación lo señalado en la Ley 91 de 1989 (modificada parcialmente por la ley 812 de 2003), mediante la cual, se 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 son manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta (art. 3)<sup>4</sup>. Dicho estatuto, en su artículo 5, señaló como uno de los objetivos del FOMAG, expresamente: **“1.- Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado”; y a su vez, en su artículo 9, dispuso: “Las prestaciones sociales que pagará el Fondo nacional de prestaciones sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación**

---

<sup>4</sup> *“Créase 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 la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato (sic) de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional”.*

Nacional, función que delegará de tal manera que realice en las entidades territoriales “(...)”.

También es necesario señalar que el artículo 56 de la ley 962 de 2005<sup>5</sup>, asignó a las secretarías de educación de las entidades territoriales la competencia para expedir los actos administrativos a través de los cuales se reconozcan las prestaciones a los docentes vinculados a sus plantas de personal; y que en virtud del artículo 9º de la ley 29 de 1989<sup>6</sup>, en esas entidades se depositó la facultad nominadora.

Por otra parte, el Decreto 2831 de 2005, estableció el procedimiento para reconocer las prestaciones económicas a cargo del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, cuyas normas fueron recopiladas por el Decreto 1075 de 2015, especialmente en los artículos 2.4.4.2.3.2.1, 2.4.4.2.3.2.2, 2.4.4.2.3.2.3 y 2.4.4.2.3.2.4.

Ahora bien, en virtud de lo señalado en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, la Nación, Ministerio de Educación y la Fiduciaria la Previsora Ltda, mediante escritura pública No. 0083 de 21 de junio de 1990, suscribieron contrato de fiducia mercantil con el objeto de: “constituir una fiducia mercantil sobre los recursos que integran el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de que la Fiduciaria los administre, invierta y destine al cumplimiento de los objetivos previstos para el fondo, conforme a las instrucciones que le sean impartidas por el Consejo Directivo del mismo.”

Lo anterior, para efectos de concluir que, la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional tiene a su cargo el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes, las que son pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Para tales efectos, las Secretarías de Educación de los entes territoriales en las que el docente prestó sus servicios, tienen a su cargo la elaboración y suscripción de la resolución de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, previa aprobación de la sociedad fiduciaria que administra el patrimonio del FONPREMAG<sup>7</sup>.

No obstante lo anterior, es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a quien le corresponde finalmente definir el reconocimiento y pago de los derechos prestacionales de los docentes afiliados, 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. De lo anterior, se colige, que la entidad responsable de la financiación del emolumento objeto de controversia es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través

---

<sup>5</sup> “**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 “(...)”.

<sup>6</sup> “Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: **Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá**, y a los alcaldes municipales, **las funciones de nombrar**, trasladar, remover, controlar y, **en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados**, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, **ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.**

<sup>7</sup> “(...)” Decreto 2831 de 2005. Artículo 3º. Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º 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, o la dependencia que haga sus veces. Para tal efecto, la secretaria de educación de la entidad territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente, deberá: “(...)” 4.- **Prevía 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 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.** “(...)”

de Fiduciaria La Previsora S.A. , sin perjuicio de lo señalado en el párrafo 1º del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, que en materia de la sanción moratoria, expresamente determinó la responsabilidad de las entidades territoriales, cuando 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 a su cargo<sup>8</sup>.

Bajo este supuesto, en ningún caso la Fiduciaria la Previsora S.A., en su condición de administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, está llamada a responder por el reconocimiento de una prestación pensional en cabeza de un docente oficial, dado que su naturaleza es la de una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de empresa industrial y comercial del estado, cuyo objeto no es el de definir la situación prestacional de un servidor público<sup>9</sup>.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, con ponencia del Dr. Samuel Rodríguez Poveda, en sentencia del 1º de septiembre de 2021<sup>10</sup>, precisó:

*“De las disposiciones precitadas y la jurisprudencia reciente del órgano de cierre de esta jurisdicción, se colige que aunque en la Ley 244 de 1995 en su artículo 2º párrafo establece que el pago de las sanción por mora del pago tardío de las cesantías reconocidas al beneficiario se debe realizar por la entidad con recursos propios, no lo es menos que la obligación de reconocer y pagar dichos beneficios económicos, tales como las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales, recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a los recursos del FOMAG actuando la Fiduciaria La Previsora como administradora de los mismos.*

*De otra parte, se debe anotar que en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, por primera vez se consagra la responsabilidad del ente territorial del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías, en los eventos en que el pago extemporáneo se dé por el incumplimiento de los plazos para radicación o entrega de la solicitud por parte de las Secretarías de Educación. Sobre esto se debe decir que, como esta normativa entró en vigor el 25 de mayo de 2019, no es posible su aplicación retroactiva, sobre todo si se tiene en cuenta que la sanción moratoria en el caso concreto corrió en el periodo comprendido entre el 21 de septiembre de 2016 al 23 de abril de 2017, motivo por el que no puede ser usada en este caso para endilgar responsabilidad alguna en las resultas del proceso a la Secretaría de Educación de Bogotá D.C.*

*En virtud de lo expuesto, queda completamente claro que la competencia para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías a los docentes oficiales recae*

---

<sup>8</sup> **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 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.

(...).”

<sup>9</sup> Sobre el particular, consultar SENTENCIA DE 18 DE AGOSTO DE 2011. CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, CON PONENCIA DEL CONSEJERO DR. GERARDO ARENAS MONSALVE. PROCESO CON RADICADO NO. 6800-1231-5000-2004-02094-01(1887-08).

<sup>10</sup> Proceso con radicado No. 11001-33-35-012-2018-00560-01. DEMANDANTE: ALEJANDRA PATRICIA PEREIRA OSORIO.

de manera exclusiva en la Nación – Ministerio de Educación – FOMAG. Siendo esto así, se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Secretaría de Educación de Bogotá.

No sucede lo mismo en el caso de la Fiduprevisora S.A., ya que la Nación– Ministerio de Educación Nacional paga la sanción objeto de estudio con cargo a los recursos del FOMAG, procedimiento en el que actúa la referida Fiduciaria como administradora de los mismo (...)(Subraya el Despacho).

La misma tesis reiteró la H. Corporación, en sentencia del 26 de enero de 2022, con ponencia de la Dra. Amparo Oviedo Pinto<sup>11</sup>, en la que señaló:

*“Así entonces, si bien es cierto las secretarías de educación de los entes territoriales proyectan y suscriben la resolución de reconocimiento de las prestaciones sociales, no lo es menos que, esta función la ejercen única y exclusivamente en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio<sup>17</sup> y con ella no comprometen la responsabilidad de la entidad territorial a la que representan.*

*Con esta precisión reiteramos que en la pasiva de este tipo de procesos no puede estar ausente la Nación quien debe garantizar los recursos para esos pagos y la vinculación de las secretarías de educación se entiende a lugar como agentes del Fondo.*

*De conformidad con lo expuesto en la norma transcrita, la entidad responsable de la financiación de este emolumento es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A.*

*Lo anterior, fue ratificado por el H. Consejo de Estado<sup>18</sup>, en sentencia del 1º de febrero de 2018, con ponencia del Dr. William Hernández, en la que señaló: (...)*

*De conformidad con lo expuesto, se colige que la obligación de reconocer y pagar las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a sus recursos actuando la Fiduciaria La Previsora S.A. como administradora de estos” (Subraya el Despacho).*

Bajo las anteriores consideraciones, se concluye que la excepción propuesta por la apoderada de Bogotá - Secretaría de Educación Distrital, denominada **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, no está llamada a prosperar.

**2.3.-** Las demás excepciones que denominó **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”**, y **“GENÉRICA O INNOMINADA”**, considera el Despacho, que son de mérito, y en consecuencia, al tener relación directa con el fondo del asunto planteado y hacer parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, quedarán decididas en la sentencia que ponga fin a esta instancia.

Ahora bien, precisado lo anterior, considera el Despacho, que en el presente asunto resulta procedente dictar Sentencia Anticipada, conforme a las previsiones del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, previa fijación del litigio, incorporación de las pruebas aportadas, decisión sobre las pruebas pedidas y traslado para alegar, al concurrir las causales previstas en los literales a) y d) del numeral 1º de la norma en cita, que establecen la posibilidad de dictar sentencia anticipada, a) *“Cuando se trate de asuntos de puro derecho”*, d) *“Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles”*.

Advierte el Despacho, que la parte demandante y la demandada Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitaron pruebas documentales, como se evidencia en los escritos de demanda y contestación visibles en los archivos 03.Demanda.pdf y 14.ContestaciónDemandaMinEducación. La Secretaría de Educación Distrital, por su parte, no solicitó la práctica de pruebas, y allegó

---

<sup>11</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN C. RADICADO NO. 11001-33-42-046-2019-00235-01. DEMANDANTE: KARINA DEL PILAR SÁNCHEZ ARDILA.

el expediente administrativo correspondiente al demandante, archivo13.ContestaciónDemandaSecretaríaEducación.

No obstante lo anterior, se evidencia, que las documentales allegadas con la demanda y las contestaciones dentro de las que se encuentra el expediente administrativo, y a las que se les dará el valor legal que les corresponda, son suficientes para adoptar de manera anticipada la decisión que a esta instancia corresponda, por lo que el recaudo de las pruebas solicitadas no resulta necesario. Además, porque como se indicó en precedencia, el litigio versa sobre un asunto de puro derecho que no es otro que definir si los docentes tienen derecho a que las demandadas en forma solidaria le reconozcan y paguen la sanción por mora en la consignación de las cesantías, conforme al artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme a lo previsto en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y Decreto Nacional 1176 de 1991, y como ya se expuso, las pruebas allegadas con la demanda y las contestaciones permiten tomar una decisión de fondo.

Así entonces, procede el Despacho a **Fijar el Litigio**, el cual se circunscribe a determinar lo siguiente:

### **Problemas Jurídicos.**

- ¿Se presentan los supuestos fácticos y jurídicos para declarar la existencia del silencio administrativo negativo y la consecuente nulidad del acto ficto o presunto derivado de la petición presentada por el demandante ante la Secretaría de Educación de Bogotá, el 30 de julio de 2021, relativa al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la no consignación oportuna de las cesantías del 2020, desde el 15 de febrero de 2021 hasta el momento en que se acredite el pago en la cuenta individual del docente, y a la indemnización por pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme al artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176? .

- ¿Le asiste derecho al demandante, señor **WLADIMIR ÁNGEL HERNÁNDEZ LUCENA**, a que las entidades demandadas, **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, le reconozcan, liquiden y paguen la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, equivalente a un día de salario por cada día de retardo desde el 15 de febrero de 2021, por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2020, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, causados durante el año 2020, establecidos en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991?

Deberá determinarse igualmente, de resultar favorables las pretensiones, si le asiste derecho al reconocimiento de intereses moratorios, indexación y condena en costas.

Conforme a lo expuesto, **el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA,**

### **RESUELVE:**

**Primero:** Declarar no probada la excepción de, “**NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS**”, propuesta por la entidad demandada, BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, de acuerdo a las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo:** Diferir para el fallo la decisión de las excepciones, “**INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**”, “**CADUCIDAD**”, formuladas por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y “**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**”, propuesta por las dos entidades accionadas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Tercero: Fijar el Litigio**, en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

**Cuarto:** Incorporar al proceso, las pruebas aportadas por las partes con la demanda y las contestaciones.

**Quinto:** Negar las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante y por la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**Sexto:** Ordenar a las partes, presentar sus alegatos de conclusión, dentro del término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, y al Ministerio Público, a fin de que se sirva rendir concepto si a bien lo tiene, dentro del mismo término.

**Séptimo:** Se reconoce personería al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.211.391 y portador de la Tarjeta Profesional No. 250.292 del C. S. de la J., en calidad de apoderado general de la demandada NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, y a la abogada **MARIA PAZ BASTOS PICO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1096227301 de Barrancabermeja, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 194.959 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**Octavo:** Se reconoce personería al abogado **JUAN CARLOS JIMÉNEZ TRIANA**, identificado con cédula de ciudadanía 1.015.407.639 y portador de la Tarjeta Profesional No. 213.500 del C. S. de la J., representante legal de la firma JIMÉNEZ Y CALDERÓN ABOGADOS S.A.S., y/o JOSÉ GABRIEL CALDERÓN GARCÍA, en calidad de apoderado general de la demandada SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, y a la abogada **VIVIANA CAROLINA RODRÍGUEZ PRIETO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1. 1.032.471.577 de Bogotá, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 342.450 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**LINK DEL PROCESO:** [11001333500720220014300](https://www.cjec.gov.co/consulta-procesos/11001333500720220014300)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La Juez,

**GUERTI MARTÍNEZ OLAYA**

<b>JUZGADO</b> <b>7</b> <b>ADMINISTRATIVO</b> <b>DEL CIRCUITO</b> <b>JUDICIAL DE BOGOTÁ</b>	POR ANOTACIÓN EN ESTADO ELECTRÓNICO NO. <u>105</u> DE FECHA: <u>22 DE NOVIEMBRE DE 2022</u> SE NOTIFICA A LAS PARTES, LA PROVIDENCIA ANTERIOR LA SECRETARIA 
---	--

Firmado Por:

**Guertí Martínez Olaya**

**Juez Circuito**

**Juzgado Administrativo**

**Sala 007 Contencioso Admsección 2**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **ec8db5443d131d7bb8955164b711e779734df5f96aaa4da52c46e9e86bd66006**

Documento generado en 21/11/2022 04:40:46 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ,  
D.C., SECCIÓN SEGUNDA**

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 651**

Noviembre veintiuno (21) de dos mil veintidós (2022).

**REFERENCIA: EXP. N. R. 11001-33-35-007-2022-00149-00**  
**DEMANDANTE: MARÍA DEL PILAR PÁEZ CASAGUA**  
**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO - –DISTRITO CAPITAL –SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN DE BOGOTA.**

El parágrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, faculta al Juez de lo Contencioso Administrativo, para decidir las excepciones previas, según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

La norma en cita, además dispone que 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 3º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011.

A su vez, el numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la ley 2080 de 2021, exige que cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos necesarios para dictar sentencia anticipada, mediante auto motivado se resolverán las excepciones previas, fijará el litigio u objeto de la controversia y habrá un pronunciamiento sobre las pruebas, cuando a ello hubiere lugar, para finalmente descorrer traslado para alegar de conclusión.

**ANTECEDENTES**

Integrada la litis, se observa que La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “14.ContestacionDemandaMineducacion.pdf” y propuso las excepciones de, *“INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES”, “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, “INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”, “CADUCIDAD”, “PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE”, y “GENÉRICA”.*

Por su parte, BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTA, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “13.ContestacionDemandaSecretariaDeEducacion.pdf” y propuso las excepciones que denominó, *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”, “GENÉRICA O INNOMINADA”, “NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”, y “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”.*

Conforme al párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, el 11 de noviembre de 2022 (“15.ConstanciaTrasladoExcepciones.pdf”), se corrió traslado por Secretaría, a la parte actora de dichas excepciones, quien intervino oportunamente, mediante escrito en el que se opuso a su prosperidad (“16.pronunciamientoDemandante”).

Ahora bien, es del caso señalar, que con ocasión de los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021, al CPACA, particularmente en materia de excepciones, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, manifestó lo siguiente:

*“(...) En primer lugar, es necesario precisar que las **excepciones previas** se caracterizan por su propósito de controvertir el procedimiento, es decir, atacan aquellos elementos que constituyen aspectos de forma respecto del trámite procesal, los cuales en el evento de ser subsanados en el término de traslado, tal como lo regula en numeral 1.º del artículo 101 del CGP, permitirán consecuentemente y en la etapa procesal precedente, proferir una decisión de fondo (...)*

*Por su parte, las **excepciones perentorias** tienen relación directa con las pretensiones de la demanda, comoquiera que constituyen herramientas de defensa que atacan específicamente la solicitud judicial que propone la parte demandante de la litis y, en esa medida controvierten de fondo la reclamación perseguida en el medio de control. **Estas se clasifican en nominadas e innominadas, las primeras tienen la capacidad de poner fin al proceso, aunque no ataquen el derecho propiamente dicho y corresponden a cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, según el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA. (...)***

*Pues bien, antes de la vigencia de la Ley 2080 de 2021, la Ley 1437 consagraba en el numeral 6.º del artículo 180 que vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el juez o magistrado ponente convocaría a una audiencia que se sujetaría, entre otras reglas, a la decisión de excepciones previas y mixtas. Señalaba textualmente: «El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva»*

***No obstante, tal posibilidad, esto es, la de pronunciarse sobre las excepciones previas y las antes llamadas mixtas, presentó una modificación con la Ley 2080 de la siguiente manera: «[...] Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: [...] 6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver [...]».** (...)*

*Así las cosas, se tiene que el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA, **por indicación expresa, determinó que los únicos medios exceptivos que se resuelven antes y durante el desarrollo de la audiencia inicial son las excepciones previas, al señalar que se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. (...)***

***En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias nominadas, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario, esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimirlas en la sentencia ordinaria que defina de fondo las***

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) - Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Radicación: 05001-23-33-000-2019-02462-01 (2648-2021) Demandante: MÉLIDA MARINA VILLA RENDÓN Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS. Tema: Improcedencia de la resolución de la excepción de caducidad en la audiencia inicial. Ley 2080 de 2021.

**pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA.** (...)” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En efecto, el parágrafo 2° del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, señala:

*«Artículo 175. Contestación de la demanda. [...] 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.»*** (Negrillas fuera de texto).

Así entonces, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, procede el Despacho a pronunciarse sobre los medios exceptivos formulados por las demandadas.

## **1.- NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**

**1.1.-** Formuló la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**, en consideración a que, se deprecó la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día 25 DE NOVIEMBRE DEL 2021, frente a la petición presentada ante LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ D.C.; cuando lo cierto es, que dicha petición fue resuelta por la entidad con Oficio de fecha 22 de septiembre de 2021, y por lo tanto, no se establecen los supuestos para la configuración del acto ficto, de conformidad con lo regulado en el artículo 83 del CPACA.

Sea lo primero indicar que, frente a la excepción de ineptitud de la demanda, el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “F”, con ponencia del Dr. Luis Alfredo Zamora Acosta, en auto proferido el 6 de julio de 2022, señaló:

*“De esta manera, se advierte que la denominada ineptitud de la demanda, la cual en palabras del H. Consejo de Estado “propende porque el escrito inicial se adecúe a los requisitos legales de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso, se configura solo en dos escenarios, a saber, i) cuando se advierte la falta de requisitos formales o ii) se observa una indebida acumulación de pretensiones, sin que sea procedente extenderla a la falta de agotamiento de la conciliación, el cual si bien es una exigencia previa no corresponde a un requisito formal en los precisos términos del artículo 162 del CPACA”.*

Cabe precisar entonces, que la ineptitud de la demanda se fundamenta frente a la falta de requisitos formales, que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se configura cuando se incumplen las cargas procesales que prevé el Capítulo III del Título V de la Ley 1437 de 2011.

<sup>2</sup> Radicación: 11001-33-35-007-2019-00425-01. Demandante: ENVER ALBERTO MESTRATAMAYO.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D. C. nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018)., Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00773-01(0630-18), Actor: Carlos Mario Ramírez Suaza, Demandado: Unidad Nacional de Protección -UNP

Al respecto, observa el Despacho, que el litigio comprende en definir en primer lugar, si se configuró o no un acto ficto, dadas las posiciones encontradas de las partes, pues mientras la parte actora alega que éste se configuró al no ser contestada de fondo su petición, la accionada señala que existe un acto expreso con el que se dio respuesta a su solicitud, razón por la cual la decisión de la referida excepción debe ser resuelta con el fondo del asunto, valoradas las documentales allegadas al proceso.

**1.2.-** Frente a la excepción de **CADUCIDAD**, señaló la apoderada de la parte demandada, Nación-Ministerio de Educación -FOMAG, que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, debió interponerse dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto expreso que debió demandarse, al considerar como se indicó en precedencia, que no existe acto ficto o presunto en relación con la petición radicada por la actora.

Al respecto, recuerda el Despacho, que conforme a la jurisprudencia expuesta, la excepción de caducidad, es catalogada como excepción perentoria nominada, que se declara fundada a través de sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A, no obstante lo anterior, el Despacho avizora que en este momento procesal no existe fundamento para declarar vocación de prosperidad de la referida excepción, la cual debe ser analizada en conjunto con la señalada por la actora líneas atrás, y por lo tanto, su estudio se realizará igualmente en la sentencia que defina de fondo las pretensiones de la demanda.

**1.3.-** Formuló además, la excepción de “**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**”, la cual no tiene el carácter de previa, al no encontrarse enlistada en el artículo 100 del C.G.P., sino que es considerada una excepción perentoria nominada, por tener relación directa con las pretensiones de la demanda, porque de alguna manera controvierte de fondo la reclamación perseguida en el medio de control.

Recuérdese, que la legitimidad o titularidad para accionar o ser accionado en un proceso, es presupuesto o requisito indispensable para la prosperidad de las pretensiones, y como tal, su ausencia no impide decidir de fondo el asunto, porque la decisión, precisamente será absoluta si quien carece de interés para actuar es la parte demandada.

Para tener legitimación en la causa, es suficiente con ser vinculado a un juicio, por lo tanto, para establecer si entre las partes existe una relación jurídica sustancial, que legitime para accionar o ser accionado, debe estudiarse de fondo el restablecimiento del derecho pretendido y determinar la configuración de la acción instaurada.

En consideración de lo anterior, sobre la excepción de Falta de Legitimación en la causa por Pasiva, no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, por lo que teniendo en cuenta que la demanda se instauró en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, se continuará el proceso con la referida entidad, para definir finalmente en la sentencia, si le corresponde o no responder por el derecho que se reclama, circunstancia que obliga a mantener su vinculación procesal, toda vez que, no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción, y terminar el proceso por sentencia anticipada.

**1.4.-** Las demás excepciones que denominó, “**INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO**”, “**PROCEDENCIA DE LA CONDENACIÓN EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE**” y “**GENÉRICA**”, son de mérito, y en consecuencia, de conformidad con la sustentación de las mismas, éstas tienen relación directa con el fondo del asunto planteado y hacen parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, por lo tanto, no impiden que la controversia se resuelva de fondo, razón por la cual al decidir el mérito del proceso, quedarán de paso decididas.

## 2.- BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ

2.1.- Sobre la **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, así como se indicó líneas atrás, para resolver la propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, frente a ella no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, teniendo en cuenta que no tiene el carácter de previa, porque no se encuentra enlistada en el artículo 100 del C.G.P., y es considerara una excepción perentoria nominada.

Nótese, que los argumentos presentados por la demandada no se refieren a la legitimación en la causa de hecho o procesal, esta es la capacidad para intervenir en el proceso y ejercer los derechos de defensa y de contradicción, sino a la legitimación material en la causa, esto es sobre la relación jurídica sustancial y la determinación de la obligación legal de responder por las pretensiones de la demandante, y por lo tanto al fondo del asunto, lo que se resolverá en la sentencia, agotadas las etapas previas del proceso, ya que en este momento no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción y terminar el proceso por sentencia anticipada.

2.2.- La entidad encartada también propuso la excepción de, **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, por considerar que la demanda se debió dirigir contra la Fiduciaria La Previsora S.A., en su calidad de administradora de los recursos del Fondo, toda vez que, en virtud del Decreto 2831 de 2005, por autorización de la Ley 91 de 1989, es quien debe pagar las prestaciones sociales reconocidas a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atendiendo al contrato de fiducia celebrado entre dicha entidad fiduciaria y el Ministerio de Educación.

Cita además el comunicado No 008 de fecha 11-02-2020, expedido por Fiduprevisora S.A, según el cual, se precisa que a la luz del acuerdo No 39 de 1998, las Secretarías de Educación de la mano del área nominadora, deben liquidar los reportes de las cesantías e ingresar la información necesaria para llevar a cabo el proceso correspondiente a través de aplicativo Humano, para luego, generar el reporte respectivo, el cual debe ser remitido directamente a Fiduprevisora S.A, en las fechas previamente establecidas, con el fin de incluir a los docentes en nómina oportunamente.

En aras de resolver la excepción formulada, es menester traer a colación lo señalado en la Ley 91 de 1989 (modificada parcialmente por la ley 812 de 2003), mediante la cual, se 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 son manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta (art. 3)<sup>4</sup>. Dicho estatuto, en su artículo 5, señaló como uno de los objetivos del FOMAG, expresamente: **“1.- Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado”; y a su vez, en su artículo 9, dispuso: “Las prestaciones sociales que pagará el Fondo nacional de prestaciones sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará de tal manera que realice en las entidades territoriales (...)”**.

---

<sup>4</sup> “Créase 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 la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato (sic) de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional”.

También es necesario señalar que el artículo 56 de la ley 962 de 2005<sup>5</sup>, asignó a las secretarías de educación de las entidades territoriales la competencia para expedir los actos administrativos a través de los cuales se reconozcan las prestaciones a los docentes vinculados a sus plantas de personal; y que en virtud del artículo 9º de la ley 29 de 1989<sup>6</sup>, en esas entidades se depositó la facultad nominadora.

Por otra parte, el Decreto 2831 de 2005, estableció el procedimiento para reconocer las prestaciones económicas a cargo del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, cuyas normas fueron recopiladas por el Decreto 1075 de 2015, especialmente en los artículos 2.4.4.2.3.2.1, 2.4.4.2.3.2.2, 2.4.4.2.3.2.3 y 2.4.4.2.3.2.4.

Ahora bien, en virtud de lo señalado en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, la Nación, Ministerio de Educación y la Fiduciaria la Previsora Ltda, mediante escritura pública No. 0083 de 21 de junio de 1990, suscribieron contrato de fiducia mercantil con el objeto de: *“constituir una fiducia mercantil sobre los recursos que integran el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de que la Fiduciaria los administre, invierta y destine al cumplimiento de los objetivos previstos para el fondo, conforme a las instrucciones que le sean impartidas por el Consejo Directivo del mismo.”*

Lo anterior, para efectos de concluir que, la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional tiene a su cargo el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes, las que son pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Para tales efectos, las Secretarías de Educación de los entes territoriales en las que el docente prestó sus servicios, tienen a su cargo la elaboración y suscripción de la resolución de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, previa aprobación de la sociedad fiduciaria que administra el patrimonio del FONPREMAG<sup>7</sup>.

No obstante lo anterior, es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a quien le corresponde finalmente definir el reconocimiento y pago de los derechos prestacionales de los docentes afiliados, 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. De lo anterior, se colige, que la entidad responsable de la financiación del emolumento objeto de controversia es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A., sin perjuicio de lo señalado en el párrafo 1º del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, que en materia de la sanción moratoria, expresamente

---

<sup>5</sup> **“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 “(...)”.

<sup>6</sup> “Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: **Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá**, y a los alcaldes municipales, **las funciones de nombrar**, trasladar, remover, controlar y, **en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados**, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, **ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.**

<sup>7</sup> “(...)” Decreto 2831 de 2005. Artículo 3º. Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º 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, o la dependencia que haga sus veces. Para tal efecto, la secretaria de educación de la entidad territorial certificada correspondiente, a la que se encuentre vinculado el docente, deberá: “(...)” 4.- **Prevía 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 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.** “(...)”

determinó la responsabilidad de las entidades territoriales, cuando 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 a su cargo<sup>8</sup>.

Bajo este supuesto, en ningún caso la Fiduciaria la Previsora S.A., en su condición de administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, está llamada a responder por el reconocimiento de una prestación pensional en cabeza de un docente oficial, dado que su naturaleza es la de una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de empresa industrial y comercial del estado, cuyo objeto no es el de definir la situación prestacional de un servidor público<sup>9</sup>.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, con ponencia del Dr. Samuel Rodríguez Poveda, en sentencia del 1º de septiembre de 2021<sup>10</sup>, precisó:

*“De las disposiciones precitadas y la jurisprudencia reciente del órgano de cierre de esta jurisdicción, se colige que aunque en la Ley 244 de 1995 en su artículo 2º párrafo establece que el pago de la sanción por mora del pago tardío de las cesantías reconocidas al beneficiario se debe realizar por la entidad con recursos propios, no lo es menos que la obligación de reconocer y pagar dichos beneficios económicos, tales como las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales, recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a los recursos del FOMAG actuando la Fiduciaria La Previsora como administradora de los mismos.*

*De otra parte, se debe anotar que en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, por primera vez se consagra la responsabilidad del ente territorial del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías, en los eventos en que el pago extemporáneo se dé por el incumplimiento de los plazos para radicación o entrega de la solicitud por parte de las Secretarías de Educación. Sobre esto se debe decir que, como esta normativa entró en vigor el 25 de mayo de 2019, no es posible su aplicación retroactiva, sobre todo si se tiene en cuenta que la sanción moratoria en el caso concreto corrió en el periodo comprendido entre el 21 de septiembre de 2016 al 23 de abril de 2017, motivo por el que no puede ser usada en este caso para endilgar responsabilidad alguna en las resultas del proceso a la Secretaría de Educación de Bogotá D.C.*

*En virtud de lo expuesto, queda completamente claro que la competencia para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías a los docentes oficiales recae de manera exclusiva en la Nación – Ministerio de Educación – FOMAG. Siendo esto así, se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Secretaría de Educación de Bogotá.*

---

<sup>8</sup> **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 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.

(...)

<sup>9</sup> Sobre el particular, consultar SENTENCIA DE 18 DE AGOSTO DE 2011. CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, CON PONENCIA DEL CONSEJERO DR. GERARDO ARENAS MONSALVE. PROCESO CON RADICADO NO. 6800-1231-5000-2004-02094-01(1887-08).

<sup>10</sup> Proceso con radicado No. 11001-33-35-012-2018-00560-01. DEMANDANTE: ALEJANDRA PATRICIA PEREIRA OSORIO.

No sucede lo mismo en el caso de la Fiduprevisora S.A., ya que la Nación– Ministerio de Educación Nacional paga la sanción objeto de estudio con cargo a los recursos del FOMAG, procedimiento en el que actúa la referida Fiduciaria como administradora de los mismo (...)(Subraya el Despacho).

La misma tesis reiteró la H. Corporación, en sentencia del 26 de enero de 2022, con ponencia de la Dra. Amparo Oviedo Pinto<sup>11</sup>, en la que señaló:

*“Así entonces, si bien es cierto las secretarías de educación de los entes territoriales proyectan y suscriben la resolución de reconocimiento de las prestaciones sociales, no lo es menos que, esta función la ejercen única y exclusivamente en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio<sup>17</sup> y con ella no comprometen la responsabilidad de la entidad territorial a la que representan.*

*Con esta precisión reiteramos que en la pasiva de este tipo de procesos no puede estar ausente la Nación quien debe garantizar los recursos para esos pagos y la vinculación de las secretarías de educación se entiende a lugar como agentes del Fondo.*

*De conformidad con lo expuesto en la norma transcrita, la entidad responsable de la financiación de este emolumento es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A.*

*Lo anterior, fue ratificado por el H. Consejo de Estado<sup>18</sup>, en sentencia del 1º de febrero de 2018, con ponencia del Dr. William Hernández, en la que señaló: (...)*

*De conformidad con lo expuesto, se colige que la obligación de reconocer y pagar las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a sus recursos actuando la Fiduciaria La Previsora S.A. como administradora de estos” (Subraya el Despacho).*

Bajo las anteriores consideraciones, se concluye que la excepción propuesta por la apoderada de la- Secretaría de Educación de Bogotá, denominada **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, no está llamada a prosperar.

**2.3.-** Las demás excepciones que denominó **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”, y “GENÉRICA O INNOMINADA”**, considera el Despacho, que son de mérito, y en consecuencia, al tener relación directa con el fondo del asunto planteado y hacer parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, quedarán decididas en la sentencia que ponga fin a esta instancia.

Ahora bien, precisado lo anterior, considera el Despacho, que en el presente asunto resulta procedente dictar Sentencia Anticipada, conforme a las previsiones del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, previa fijación del litigio, incorporación de las pruebas aportadas, decisión sobre las pruebas pedidas y traslado para alegar, al concurrir las causales previstas en los literales a) y d) del numeral 1º de la norma en cita, que establecen la posibilidad de dictar sentencia anticipada, a) *“Cuando se trate de asuntos de puro derecho”,* d) *“Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles”.*

Advierte el Despacho, que la parte demandante y la demandada Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitaron pruebas documentales, como se evidencia en los escritos de demanda y contestación visibles en los archivos 03.Demanda.pdf y 14.ContestaciónDemandaMinEducación. La Secretaría de Educación Distrital, por su parte, no solicitó la práctica de pruebas, y allegó el expediente administrativo correspondiente a la demandante, archivo 13.ContestaciónDemandaSecretaríaEducación.

---

<sup>11</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN C. RADICADO NO. 11001-33-42-046-2019-00235-01. DEMANDANTE: KARINA DEL PILAR SÁNCHEZ ARDILA.

No obstante lo anterior, se evidencia, que las documentales allegadas con la demanda y las contestaciones dentro de las que se encuentra el expediente administrativo, y a las que se les dará el valor legal que les corresponda, son suficientes para adoptar de manera anticipada la decisión que a esta instancia corresponda, por lo que el recaudo de las pruebas solicitadas no resulta necesario. Además, porque como se indicó en precedencia, el litigio versa sobre un asunto de puro derecho que no es otro que definir si los docentes tienen derecho a que las demandadas en forma solidaria le reconozcan y paguen la sanción por mora en la consignación de las cesantías, conforme al artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme a lo previsto en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y Decreto Nacional 1176 de 1991, y como ya se expuso, las pruebas allegadas con la demanda y las contestaciones permiten tomar una decisión de fondo.

Así entonces, procede el Despacho a **Fijar el Litigio**, el cual se circunscribe a determinar lo siguiente:

### **Problemas Jurídicos.**

- ¿Se presentan los supuestos fácticos y jurídicos para declarar la existencia del silencio administrativo negativo y la consecuente nulidad del acto ficto o presunto derivado de la petición presentada por la demandante ante la Secretaría de Educación de Bogotá, el 25 de agosto de 2021, relativa al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la no consignación oportuna de las cesantías del 2020, desde el 15 de febrero de 2021 hasta el momento en que se acredite el pago en la cuenta individual del docente, y a la indemnización por pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme al artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176? .

- ¿Le asiste derecho a la demandante, señora **MARÍA DEL PILAR PÁEZ CASAGUA**, a que las entidades demandadas, **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, le reconozcan, liquiden y paguen la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, equivalente a un día de salario por cada día de retardo desde el 15 de febrero de 2021, por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2020, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, causados durante el año 2020, establecidos en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991? Deberá determinarse igualmente, de resultar favorables las pretensiones, si le asiste derecho al reconocimiento de intereses moratorios, indexación y condena en costas.

Conforme a lo expuesto, **el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA,**

### **RESUELVE:**

**Primero:** Declarar no probada la excepción de, **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, propuesta por la entidad demandada, BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN D E BOGOTA, de acuerdo a las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo:** Diferir para el fallo la decisión de las excepciones, **“INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES”**, **“CADUCIDAD”**, formuladas por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y **“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA**

**CAUSA POR PASIVA**”, propuesta por las dos entidades accionadas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Tercero: Fijar el Litigio**, en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

**Cuarto:** Incorporar al proceso, las pruebas aportadas por las partes con la demanda y las contestaciones.

**Quinto:** Negar las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante y por la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**Sexto:** Ordenar a las partes, presentar sus alegatos de conclusión, dentro del término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, y al Ministerio Público, a fin de que se sirva rendir concepto si a bien lo tiene, dentro del mismo término.

**Séptimo:** Se reconoce personería al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.211.391 y portador de la Tarjeta Profesional No. 250.292 del C. S. de la J., en calidad de apoderado general de la demandada NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, y a la abogada **MARIA PAZ BASTOS PICO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1096227301 de Barrancabermeja, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 194.959 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**Octavo:** Se reconoce personería al abogado **JUAN CARLOS JIMÉNEZ TRIANA**, identificado con cédula de ciudadanía 1.015.407.639 y portador de la Tarjeta Profesional No. 213.500 del C. S. de la J., representante legal de la firma JIMÉNEZ Y CALDERÓN ABOGADOS S.A.S., y/o JOSÉ GABRIEL CALDERÓN GARCÍA, en calidad de apoderado general de la demandada SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, y a la abogada **VIVIANA CAROLINA RODRÍGUEZ PRIETO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1. 1.032.471.577 de Bogotá, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 342.450 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**LINK PROCESO:** [11001333500720220014900](https://www.cajabogota.gov.co/portal/11001333500720220014900)

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

**GUERTI MARTÍNEZ OLAYA**

<p>JUZGADO</p> <p><b>7</b></p> <p>ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ</p>	<p>POR ANOTACIÓN EN ESTADO ELECTRÓNICO NO. <u>105</u> DE FECHA: <u>22 DE NOVIEMBRE DE 2022</u> SE NOTIFICA A LAS PARTES, LA PROVIDENCIA ANTERIOR LA SECRETARIA</p> 
--	--

**Firmado Por:**  
**Guerti Martínez Olaya**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**Sala 007 Contencioso Admsección 2**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **810acd0fdee98aa3b74e04631a75d8fc68d45cb83e54d53ab1c65697a369d31b**

Documento generado en 21/11/2022 04:40:45 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ,  
D.C., SECCIÓN SEGUNDA**

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 652**

Noviembre veintiuno (21) de dos mil veintidós (2022).

**REFERENCIA: EXP. N. R. 11001-33-35-007-2022-00150-00**  
**DEMANDANTE: PEDRO ANTONIO MONTERROZA PADILLA**  
**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO - –DISTRITO CAPITAL –SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN DE BOGOTA**

El párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, faculta al Juez de lo Contencioso Administrativo, para decidir las excepciones previas, según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

La norma en cita, además dispone que 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 3º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011.

A su vez, el numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la ley 2080 de 2021, exige que cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos necesarios para dictar sentencia anticipada, mediante auto motivado se resolverán las excepciones previas, fijará el litigio u objeto de la controversia y habrá un pronunciamiento sobre las pruebas, cuando a ello hubiere lugar, para finalmente descorrer traslado para alegar de conclusión.

**ANTECEDENTES**

Integrada la litis, se observa que La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “12.ContestacionDemandaMineducacion.pdf” y propuso las excepciones de, *“INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES”*, *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*, *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”*, *“CADUCIDAD”*, *“PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE”*, y *“GENÉRICA”*..

Por su parte, BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTA, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “13.ContestacionDemandaSecretariaDeEducacion.pdf” y propuso las excepciones que denominó, *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”*, *“GENÉRICA O INNOMINADA”*, *“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”*, y *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*.

Conforme al párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, el 11 de noviembre de 2022 (“14.ConstanciaTrasladoExcepciones.pdf”), se corrió traslado por Secretaría, a la parte actora de dichas excepciones, quien intervino oportunamente, mediante escrito en el que se opuso a su prosperidad (“15.pronunciamientoDemandante”).

Ahora bien, es del caso señalar, que con ocasión de los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021, al CPACA, particularmente en materia de excepciones, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, manifestó lo siguiente:

*“(…) En primer lugar, es necesario precisar que las **excepciones previas** se caracterizan por su propósito de controvertir el procedimiento, es decir, atacan aquellos elementos que constituyen aspectos de forma respecto del trámite procesal, los cuales en el evento de ser subsanados en el término de traslado, tal como lo regula en numeral 1.º del artículo 101 del CGP, permitirán consecuentemente y en la etapa procesal precedente, proferir una decisión de fondo (…)*

*Por su parte, las **excepciones perentorias** tienen relación directa con las pretensiones de la demanda, comoquiera que constituyen herramientas de defensa que atacan específicamente la solicitud judicial que propone la parte demandante de la litis y, en esa medida controvierten de fondo la reclamación perseguida en el medio de control. **Estas se clasifican en nominadas e innominadas, las primeras tienen la capacidad de poner fin al proceso, aunque no ataquen el derecho propiamente dicho y corresponden a cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, según el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA. (…)***

*Pues bien, antes de la vigencia de la Ley 2080 de 2021, la Ley 1437 consagraba en el numeral 6.º del artículo 180 que vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el juez o magistrado ponente convocaría a una audiencia que se sujetaría, entre otras reglas, a la decisión de excepciones previas y mixtas. Señalaba textualmente: «El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva»*

***No obstante, tal posibilidad, esto es, la de pronunciarse sobre las excepciones previas y las antes llamadas mixtas, presentó una modificación con la Ley 2080 de la siguiente manera: «[...] Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: [...] 6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver [...]».** (…)*

*Así las cosas, se tiene que el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA, **por indicación expresa, determinó que los únicos medios exceptivos que se resuelven antes y durante el desarrollo de la audiencia inicial son las excepciones previas, al señalar que se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. (…)***

***En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias nominadas, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario, esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimirlas en la sentencia ordinaria que defina de fondo las***

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) - Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Radicación: 05001-23-33-000-2019-02462-01 (2648-2021) Demandante: MÉLIDA MARINA VILLA RENDÓN Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS. Tema: Improcedencia de la resolución de la excepción de caducidad en la audiencia inicial. Ley 2080 de 2021.

**pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA.** (...)” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En efecto, el parágrafo 2º del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, señala:

«Artículo 175. Contestación de la demanda. [...] 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.»** (Negrillas fuera de texto).

Así entonces, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, procede el Despacho a pronunciarse sobre los medios exceptivos formulados por las demandadas.

## **1.- NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**

**1.1.-** Formuló la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**, en consideración a que, se deprecó la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día 25 DE NOVIEMBRE DEL 2021, frente a la petición presentada ante LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ D.C.; cuando lo cierto es, que dicha petición fue resuelta por la entidad con Oficio de fecha 15 de septiembre de 2021, y por lo tanto, no se establecen los supuestos para la configuración del acto ficto, de conformidad con lo regulado en el artículo 83 del CPACA.

Sea lo primero indicar que, frente a la excepción de ineptitud de la demanda, el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “F”, con ponencia del Dr. Luis Alfredo Zamora Acosta, en auto proferido el 6 de julio de 2022, señaló:

“De esta manera, se advierte que la denominada ineptitud de la demanda, la cual en palabras del H. Consejo de Estado<sup>3</sup> “propende porque el escrito inicial se adecúe a los requisitos legales de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso, se configura solo en dos escenarios, a saber, **i) cuando se advierte la falta de requisitos formales o ii) se observa una indebida acumulación de pretensiones**, sin que sea procedente extenderla a la falta de agotamiento de la conciliación, el cual si bien es una exigencia previa no corresponde a un requisito formal en los precisos términos del artículo 162 del CPACA”.

Cabe precisar entonces, que la ineptitud de la demanda se fundamenta frente a la falta de requisitos formales, que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se

<sup>2</sup> Radicación:11001-33-35-007-2019-00425-01. Demandante: ENVER ALBERTO MESTRATAMAYO.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D. C. nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018)., Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00773-01(0630-18), Actor: Carlos Mario Ramírez Suaza, Demandado: Unidad Nacional de Protección -UNP

configura cuando se incumplen las cargas procesales que prevé el Capítulo III del Título V de la Ley 1437 de 2011.

Al respecto, observa el Despacho, que el litigio comprende en definir en primer lugar, si se configuró o no un acto ficto, dadas las posiciones encontradas de las partes, pues mientras la parte actora alega que éste se configuró al no ser contestada de fondo su petición, la accionada señala que existe un acto expreso con el que se dio respuesta a su solicitud, razón por la cual la decisión de la referida excepción debe ser resuelta con el fondo del asunto, valoradas las documentales allegadas al proceso, dentro de las cuales se encuentra el expediente administrativo aportado por la Secretaría de Educación de Bogotá.

**1.2.-** Frente a la excepción de **CADUCIDAD**, señaló la apoderada de la parte demandada, Nación-Ministerio de Educación -FOMAG, que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, debió interponerse dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto expreso que debió demandarse, al considerar como se indicó en precedencia, que no existe acto ficto o presunto en relación con la petición radicada por la actora.

Al respecto, recuerda el Despacho, que conforme a la jurisprudencia expuesta, la excepción de caducidad, es catalogada como excepción perentoria nominada, que se declara fundada a través de sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A, no obstante lo anterior, el Despacho avizora que en este momento procesal no existe fundamento para declarar vocación de prosperidad de la referida excepción, la cual debe ser analizada en conjunto con la señalada por la actora líneas atrás, y por lo tanto, su estudio se realizará igualmente en la sentencia que defina de fondo las pretensiones de la demanda.

**1.3.-** Formuló además, la excepción de **“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”**, la cual no tiene el carácter de previa, al no encontrarse enlistada en el artículo 100 del C.G.P., sino que es considerada una excepción perentoria nominada, por tener relación directa con las pretensiones de la demanda, porque de alguna manera controvierte de fondo la reclamación perseguida en el medio de control.

Recuérdese, que la legitimidad o titularidad para accionar o ser accionado en un proceso, es presupuesto o requisito indispensable para la prosperidad de las pretensiones, y como tal, su ausencia no impide decidir de fondo el asunto, porque la decisión, precisamente será absolutoria si quien carece de interés para actuar es la parte demandada.

Para tener legitimación en la causa, es suficiente con ser vinculado a un juicio, por lo tanto, para establecer si entre las partes existe una relación jurídica sustancial, que legitime para accionar o ser accionado, debe estudiarse de fondo el restablecimiento del derecho pretendido y determinar la configuración de la acción instaurada.

En consideración de lo anterior, sobre la excepción de Falta de Legitimación en la causa por Pasiva, no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, por lo que teniendo en cuenta que la demanda se instauró en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, se continuará el proceso con la referida entidad, para definir finalmente en la sentencia, si le corresponde o no responder por el derecho que se reclama, circunstancia que obliga a mantener su vinculación procesal, toda vez que, no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción, y terminar el proceso por sentencia anticipada.

**1.4.-** Las demás excepciones que denominó, **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”**, **“PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE”** y **“GENÉRICA”**, son de mérito, y en consecuencia, de conformidad con la sustentación de las mismas, éstas tienen relación directa con el fondo

del asunto planteado y hacen parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, por lo tanto, no impiden que la controversia se resuelva de fondo, razón por la cual al decidir el mérito del proceso, quedarán de paso decididas.

## **2.- BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ**

**2.1.-** Sobre la **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, así como se indicó líneas atrás, para resolver la propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, frente a ella no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, teniendo en cuenta que no tiene el carácter de previa, porque no se encuentra enlistada en el artículo 100 del C.G.P., y es considerara una excepción perentoria nominada.

Nótese, que los argumentos presentados por la demandada no se refieren a la legitimación en la causa de hecho o procesal, esta es la capacidad para intervenir en el proceso y ejercer los derechos de defensa y de contradicción, sino a la legitimación material en la causa, esto es sobre la relación jurídica sustancial y la determinación de la obligación legal de responder por las pretensiones de la demandante, y por lo tanto al fondo del asunto, lo que se resolverá en la sentencia, agotadas las etapas previas del proceso, ya que en este momento no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción y terminar el proceso por sentencia anticipada.

**2.2.-** La entidad encartada también propuso la excepción de, **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, por considerar que la demanda se debió dirigir contra la Fiduciaria La Previsora S.A., en su calidad de administradora de los recursos del Fondo, toda vez que, en virtud del Decreto 2831 de 2005, por autorización de la Ley 91 de 1989, es quien debe pagar las prestaciones sociales reconocidas a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atendiendo al contrato de fiducia celebrado entre dicha entidad fiduciaria y el Ministerio de Educación.

Cita además el comunicado No 008 de fecha 11-02-2020, expedido por Fiduprevisora S.A, según el cual, se precisa que a la luz del acuerdo No 39 de 1998, las Secretarías de Educación de la mano del área nominadora, deben liquidar los reportes de las cesantías e ingresar la información necesaria para llevar a cabo el proceso correspondiente a través de aplicativo Humano, para luego, generar el reporte respectivo, el cual debe ser remitido directamente a Fiduprevisora S.A, en las fechas previamente establecidas, con el fin de incluir a los docentes en nómina oportunamente.

En aras de resolver la excepción formulada, es menester traer a colación lo señalado en la Ley 91 de 1989 (modificada parcialmente por la ley 812 de 2003), mediante la cual, se 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 son manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta (art. 3)<sup>4</sup>. Dicho estatuto, en su artículo 5, señaló como uno de los objetivos del FOMAG, expresamente: **“1.- Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado”; y a su vez, en su artículo 9, dispuso: “Las prestaciones sociales que pagará el Fondo nacional de prestaciones sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación**

---

<sup>4</sup> “Créase 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 la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato (sic) de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional”.

Nacional, función que delegará de tal manera que realice en las entidades territoriales “(...)”.

También es necesario señalar que el artículo 56 de la ley 962 de 2005<sup>5</sup>, asignó a las secretarías de educación de las entidades territoriales la competencia para expedir los actos administrativos a través de los cuales se reconozcan las prestaciones a los docentes vinculados a sus plantas de personal; y que en virtud del artículo 9º de la ley 29 de 1989<sup>6</sup>, en esas entidades se depositó la facultad nominadora.

Por otra parte, el Decreto 2831 de 2005, estableció el procedimiento para reconocer las prestaciones económicas a cargo del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, cuyas normas fueron recopiladas por el Decreto 1075 de 2015, especialmente en los artículos 2.4.4.2.3.2.1, 2.4.4.2.3.2.2, 2.4.4.2.3.2.3 y 2.4.4.2.3.2.4.

Ahora bien, en virtud de lo señalado en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, la Nación, Ministerio de Educación y la Fiduciaria la Previsora Ltda, mediante escritura pública No. 0083 de 21 de junio de 1990, suscribieron contrato de fiducia mercantil con el objeto de: *“constituir una fiducia mercantil sobre los recursos que integran el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de que la Fiduciaria los administre, invierta y destine al cumplimiento de los objetivos previstos para el fondo, conforme a las instrucciones que le sean impartidas por el Consejo Directivo del mismo.”*

Lo anterior, para efectos de concluir que, la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional tiene a su cargo el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes, las que son pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Para tales efectos, las Secretarías de Educación de los entes territoriales en las que el docente prestó sus servicios, tienen a su cargo la elaboración y suscripción de la resolución de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, previa aprobación de la sociedad fiduciaria que administra el patrimonio del FONPREMAG<sup>7</sup>.

No obstante lo anterior, es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a quien le corresponde finalmente definir el reconocimiento y pago de los derechos prestacionales de los docentes afiliados, 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. De lo anterior, se colige, que la entidad responsable de la financiación del emolumento objeto de controversia es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través

---

<sup>5</sup> **“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 “(...)”.

<sup>6</sup> “Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y a los alcaldes municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.”

<sup>7</sup> “(...)” Decreto 2831 de 2005. Artículo 3º. Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º 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, 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: “(...)” 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 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. “(...)”

de Fiduciaria La Previsora S.A., sin perjuicio de lo señalado en el párrafo 1º del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, que en materia de la sanción moratoria, expresamente determinó la responsabilidad de las entidades territoriales, cuando 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 a su cargo<sup>8</sup>.

Bajo este supuesto, en ningún caso la Fiduciaria la Previsora S.A., en su condición de administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, está llamada a responder por el reconocimiento de una prestación pensional en cabeza de un docente oficial, dado que su naturaleza es la de una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de empresa industrial y comercial del estado, cuyo objeto no es el de definir la situación prestacional de un servidor público<sup>9</sup>.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, con ponencia del Dr. Samuel Rodríguez Poveda, en sentencia del 1º de septiembre de 2021<sup>10</sup>, precisó:

*“De las disposiciones precitadas y la jurisprudencia reciente del órgano de cierre de esta jurisdicción, se colige que aunque en la Ley 244 de 1995 en su artículo 2º párrafo establece que el pago de las sanción por mora del pago tardío de las cesantías reconocidas al beneficiario se debe realizar por la entidad con recursos propios, no lo es menos que la obligación de reconocer y pagar dichos beneficios económicos, tales como las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales, recaer como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a los recursos del FOMAG actuando la Fiduciaria La Previsora como administradora de los mismos.*

*De otra parte, se debe anotar que en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, por primera vez se consagra la responsabilidad del ente territorial del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías, en los eventos en que el pago extemporáneo se dé por el incumplimiento de los plazos para radicación o entrega de la solicitud por parte de las Secretarías de Educación. Sobre esto se debe decir que, como esta normativa entró en vigor el 25 de mayo de 2019, no es posible su aplicación retroactiva, sobre todo si se tiene en cuenta que la sanción moratoria en el caso concreto corrió en el periodo comprendido entre el 21 de septiembre de 2016 al 23 de abril de 2017, motivo por el que no puede ser usada en este caso para endilgar responsabilidad alguna en las resultas del proceso a la Secretaría de Educación de Bogotá D.C.*

---

<sup>8</sup> **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 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.

(...).”

<sup>9</sup> Sobre el particular, consultar SENTENCIA DE 18 DE AGOSTO DE 2011. CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, CON PONENCIA DEL CONSEJERO DR. GERARDO ARENAS MONSALVE. PROCESO CON RADICADO NO. 6800-1231-5000-2004-02094-01(1887-08).

<sup>10</sup> Proceso con radicado No. 11001-33-35-012-2018-00560-01. DEMANDANTE: ALEJANDRA PATRICIA PEREIRA OSORIO.

*En virtud de lo expuesto, queda completamente claro que la competencia para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías a los docentes oficiales recae de manera exclusiva en la Nación – Ministerio de Educación – FOMAG. Siendo esto así, se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Secretaría de Educación de Bogotá.*

*No sucede lo mismo en el caso de la Fiduprevisora S.A., ya que la Nación– Ministerio de Educación Nacional paga la sanción objeto de estudio con cargo a los recursos del FOMAG, procedimiento en el que actúa la referida Fiduciaria como administradora de los mismo (...)(Subraya el Despacho).*

La misma tesis reiteró la H. Corporación, en sentencia del 26 de enero de 2022, con ponencia de la Dra. Amparo Oviedo Pinto<sup>11</sup>, en la que señaló:

*“Así entonces, si bien es cierto las secretarías de educación de los entes territoriales proyectan y suscriben la resolución de reconocimiento de las prestaciones sociales, no lo es menos que, esta función la ejercen única y exclusivamente en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio<sup>17</sup> y con ella no comprometen la responsabilidad de la entidad territorial a la que representan.*

*Con esta precisión reiteramos que en la pasiva de este tipo de procesos no puede estar ausente la Nación quien debe garantizar los recursos para esos pagos y la vinculación de las secretarías de educación se entiende a lugar como agentes del Fondo.*

*De conformidad con lo expuesto en la norma transcrita, la entidad responsable de la financiación de este emolumento es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A.*

*Lo anterior, fue ratificado por el H. Consejo de Estado<sup>18</sup>, en sentencia del 1º de febrero de 2018, con ponencia del Dr. William Hernández, en la que señaló: (...)*

*De conformidad con lo expuesto, se colige que la obligación de reconocer y pagar las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a sus recursos actuando la Fiduciaria La Previsora S.A. como administradora de estos” (Subraya el Despacho).*

Bajo las anteriores consideraciones, se concluye que la excepción propuesta por la apoderada de Bogotá - Secretaría de Educación Distrital, denominada **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, no está llamada a prosperar.

**2.3.-** Las demás excepciones que denominó **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”, y “GENÉRICA O INNOMINADA”**, considera el Despacho, que son de mérito, y en consecuencia, al tener relación directa con el fondo del asunto planteado y hacer parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, quedarán decididas en la sentencia que ponga fin a esta instancia.

Ahora bien, precisado lo anterior, considera el Despacho, que en el presente asunto resulta procedente dictar Sentencia Anticipada, conforme a las previsiones del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, previa fijación del litigio, incorporación de las pruebas aportadas, decisión sobre las pruebas pedidas y traslado para alegar, al concurrir las causales previstas en los literales a) y d) del numeral 1º de la norma en cita, que establecen la posibilidad de dictar sentencia anticipada, a) **“Cuando se trate de asuntos de puro derecho”,** d) **“Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles”.**

Advierte el Despacho, que la parte demandante y la demandada Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitaron pruebas documentales, como se evidencia en los escritos de demanda y contestación

---

<sup>11</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN C. RADICADO NO. 11001-33-42-046-2019-00235-01. DEMANDANTE: KARINA DEL PILAR SÁNCHEZ ARDILA.

visibles en los archivos 03.Demanda.pdf y 12.ContestaciónDemandaMinEducación. La Secretaría de Educación Distrital, por su parte, no solicitó la práctica de pruebas, y allegó el expediente administrativo correspondiente a la demandante, archivo 13.ContestaciónDemandaSecretaríaEducación.

No obstante lo anterior, se evidencia, que las documentales allegadas con la demanda y las contestaciones dentro de las que se encuentra el expediente administrativo, y a las que se les dará el valor legal que les corresponda, son suficientes para adoptar de manera anticipada la decisión que a esta instancia corresponda, por lo que el recaudo de las pruebas solicitadas no resulta necesario. Además, porque como se indicó en precedencia, el litigio versa sobre un asunto de puro derecho que no es otro que definir si los docentes tienen derecho a que las demandadas en forma solidaria le reconozcan y paguen la sanción por mora en la consignación de las cesantías, conforme al artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme a lo previsto en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y Decreto Nacional 1176 de 1991, y como ya se expuso, las pruebas allegadas con la demanda y las contestaciones permiten tomar una decisión de fondo.

Así entonces, procede el Despacho a **Fijar el Litigio**, el cual se circunscribe a determinar lo siguiente:

### **Problemas Jurídicos.**

- ¿Se presentan los supuestos fácticos y jurídicos para declarar la existencia del silencio administrativo negativo y la consecuente nulidad del acto ficto o presunto derivado de la petición presentada por el demandante ante la Secretaría de Educación de Bogotá, el 25 de agosto de 2021, relativa al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la no consignación oportuna de las cesantías del 2020, desde el 15 de febrero de 2021 hasta el momento en que se acredite el pago en la cuenta individual del docente, y a la indemnización por pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme al artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176? .

- ¿Le asiste derecho al demandante, señor **PEDRO ANTONIO MONTERROZA PADILLA**, a que las entidades demandadas, **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, le reconozcan, liquiden y paguen la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, equivalente a un día de salario por cada día de retardo desde el 15 de febrero de 2021, por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2020, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, causados durante el año 2020, establecidos en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991? Deberá determinarse igualmente, de resultar favorables las pretensiones, si le asiste derecho al reconocimiento de intereses moratorios, indexación y condena en costas.

Conforme a lo expuesto, **el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA,**

### **RESUELVE:**

**Primero:** Declarar no probada la excepción de, “**NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS**”, propuesta por la entidad demandada, BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, de acuerdo a las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo:** Diferir para el fallo la decisión de las excepciones, “**INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**”, “**CADUCIDAD**”, formuladas por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y “**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**”, propuesta por las dos entidades accionadas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Tercero: Fijar el Litigio**, en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

**Cuarto:** Incorporar al proceso, las pruebas aportadas por las partes con la demanda y las contestaciones.

**Quinto:** Negar las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante y por la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**Sexto:** Ordenar a las partes, presentar sus alegatos de conclusión, dentro del término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, y al Ministerio Público, a fin de que se sirva rendir concepto si a bien lo tiene, dentro del mismo término.

**Séptimo:** Se reconoce personería al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.211.391 y portador de la Tarjeta Profesional No. 250.292 del C. S. de la J., en calidad de apoderado general de la demandada NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, y a la abogada **MARIA PAZ BASTOS PICO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1096227301 de Barrancabermeja, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 194.959 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**Octavo:** Se reconoce personería al abogado **JUAN CARLOS JIMÉNEZ TRIANA**, identificado con cédula de ciudadanía 1.015.407.639 y portador de la Tarjeta Profesional No. 213.500 del C. S. de la J., representante legal de la firma JIMÉNEZ Y CALDERÓN ABOGADOS S.A.S., y/o JOSÉ GABRIEL CALDERÓN GARCÍA, en calidad de apoderado general de la demandada SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, y a la abogada **VIVIANA CAROLINA RODRÍGUEZ PRIETO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1. 1.032.471.577 de Bogotá, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 342.450 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**LINK PROCESO:** [11001333500720220015000](https://www.cjec.gov.co/11001333500720220015000)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La Juez,

**GUERTI MARTÍNEZ OLAYA**

<b>JUZGADO</b> <b>7</b> <b>ADMINISTRATIVO</b> <b>DEL CIRCUITO</b> <b>JUDICIAL DE BOGOTÁ</b>	POR ANOTACIÓN EN ESTADO ELECTRÓNICO NO. <u>105</u> DE FECHA: <u>22 DE NOVIEMBRE DE 2022</u> SE NOTIFICA A LAS PARTES, LA PROVIDENCIA ANTERIOR LA SECRETARIA 
---	--

Firmado Por:

**Guerti Martínez Olaya**

**Juez Circuito**

**Juzgado Administrativo**

**Sala 007 Contencioso Admsección 2**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **b87c7344bba439b105ec5caef3d3dda2a02f62f6cb3710c910186c28b4826617**

Documento generado en 21/11/2022 04:40:39 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ,  
D.C., SECCIÓN SEGUNDA**

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 653**

Noviembre veintiuno (21) de dos mil veintidós (2022).

**REFERENCIA: EXP. N. R. 11001-33-35-007-2022-00151-00**  
**DEMANDANTE: JENNY LUCÍA NIÑO SARMIENTO**  
**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL –  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL  
MAGISTERIO - –DISTRITO CAPITAL –SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN DE BOGOTA**

El párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, faculta al Juez de lo Contencioso Administrativo, para decidir las excepciones previas, según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

La norma en cita, además dispone que 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 3º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011.

A su vez, el numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la ley 2080 de 2021, exige que cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos necesarios para dictar sentencia anticipada, mediante auto motivado se resolverán las excepciones previas, fijará el litigio u objeto de la controversia y habrá un pronunciamiento sobre las pruebas, cuando a ello hubiere lugar, para finalmente descorrer traslado para alegar de conclusión.

**ANTECEDENTES**

Integrada la litis, se observa que La NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “13.ContestacionDemandaMineducacion.pdf” y propuso las excepciones de, *“INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES”*, *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*, *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO”*, *“CADUCIDAD”*, *“PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE”*, y *“GENÉRICA”*..

Por su parte, BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN , contestó oportunamente la demanda, como consta en el archivo digital “12.ContestacionDemandaSecretariaDeEducacion.pdf” y propuso las excepciones que denominó, *“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”*, *“GENÉRICA O INNOMINADA”*, *“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”*, y *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*.

Conforme al párrafo segundo del artículo 175 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, el 11 de noviembre de 2022 (“15.ConstanciaTrasladoExcepciones.pdf”), se corrió traslado por Secretaría, a la parte actora de dichas excepciones, quien intervino oportunamente, mediante escrito en el que se opuso a su prosperidad (“16.pronunciamientoDemandante”).

Ahora bien, es del caso señalar, que con ocasión de los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021, al CPACA, particularmente en materia de excepciones, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, manifestó lo siguiente:

*“(…) En primer lugar, es necesario precisar que las **excepciones previas** se caracterizan por su propósito de controvertir el procedimiento, es decir, atacan aquellos elementos que constituyen aspectos de forma respecto del trámite procesal, los cuales en el evento de ser subsanados en el término de traslado, tal como lo regula en numeral 1.º del artículo 101 del CGP, permitirán consecuentemente y en la etapa procesal precedente, proferir una decisión de fondo (…)*

*Por su parte, las **excepciones perentorias** tienen relación directa con las pretensiones de la demanda, comoquiera que constituyen herramientas de defensa que atacan específicamente la solicitud judicial que propone la parte demandante de la litis y, en esa medida controvierten de fondo la reclamación perseguida en el medio de control. **Estas se clasifican en nominadas e innominadas, las primeras tienen la capacidad de poner fin al proceso, aunque no ataquen el derecho propiamente dicho y corresponden a cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, según el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA. (…)***

*Pues bien, antes de la vigencia de la Ley 2080 de 2021, la Ley 1437 consagraba en el numeral 6.º del artículo 180 que vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el juez o magistrado ponente convocaría a una audiencia que se sujetaría, entre otras reglas, a la decisión de excepciones previas y mixtas. Señalaba textualmente: «El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva»*

***No obstante, tal posibilidad, esto es, la de pronunciarse sobre las excepciones previas y las antes llamadas mixtas, presentó una modificación con la Ley 2080 de la siguiente manera:** «[...] Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: [...] **6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver [...]**». (…)*

*Así las cosas, se tiene que el párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA, **por indicación expresa, determinó que los únicos medios exceptivos que se resuelven antes y durante el desarrollo de la audiencia inicial son las excepciones previas, al señalar que se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso. (…)***

***En ese orden de ideas, la resolución de defensa materializada en las excepciones perentorias nominadas, no pueden decidirse mediante auto antes de la audiencia inicial, ni en la citada diligencia judicial, sino que solo se declararán fundadas por medio de sentencia anticipada, acorde con los lineamientos precisados en el numeral tercero del artículo 182A del CPACA o, de lo contrario, esto es, cuando todavía no se encuentren probadas o demostradas, el juzgador tendrá la opción de dirimirlas en la sentencia ordinaria que defina de fondo las***

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) - Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Radicación: 05001-23-33-000-2019-02462-01 (2648-2021) Demandante: MÉLIDA MARINA VILLA RENDÓN Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS. Tema: Improcedencia de la resolución de la excepción de caducidad en la audiencia inicial. Ley 2080 de 2021.

**pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA.** (...)” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En efecto, el párrafo 2° del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, señala:

*«Artículo 175. Contestación de la demanda. [...] 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.»*** (Negrillas fuera de texto).

Así entonces, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, procede el Despacho a pronunciarse sobre los medios exceptivos formulados por las demandadas.

## **1.- NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**

**1.1.-** Formuló la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**, en consideración a que, se deprecó la nulidad del acto administrativo ficto configurado el día 25 DE NOVIEMBRE DEL 2021, frente a la petición presentada ante LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ D.C.; cuando lo cierto es, que dicha petición fue resuelta por la entidad con Oficio de fecha 22 de septiembre de 2021, y por lo tanto, no se establecen los supuestos para la configuración del acto ficto, de conformidad con lo regulado en el artículo 83 del CPACA.

Sea lo primero indicar que, frente a la excepción de ineptitud de la demanda, el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “F”, con ponencia del Dr. Luis Alfredo Zamora Acosta, en auto proferido el 6 de julio de 2022, señaló:

*“De esta manera, se advierte que la denominada ineptitud de la demanda, la cual en palabras del H. Consejo de Estado “propende porque el escrito inicial se adecúe a los requisitos legales de forma que permitan su análisis en sede judicial, so pena de la terminación anticipada del proceso, se configura solo en dos escenarios, a saber, i) cuando se advierte la falta de requisitos formales o ii) se observa una indebida acumulación de pretensiones, sin que sea procedente extenderla a la falta de agotamiento de la conciliación, el cual si bien es una exigencia previa no corresponde a un requisito formal en los precisos términos del artículo 162 del CPACA”.*

Cabe precisar entonces, que la ineptitud de la demanda se fundamenta frente a la falta de requisitos formales, que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se configura cuando se incumplen las cargas procesales que prevé el Capítulo III del Título V de la Ley 1437 de 2011.

<sup>2</sup> Radicación: 11001-33-35-007-2019-00425-01. Demandante: ENVER ALBERTO MESTRATAMAYO.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá D. C. nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018)., Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00773-01(0630-18), Actor: Carlos Mario Ramírez Suaza, Demandado: Unidad Nacional de Protección -UNP

Al respecto, observa el Despacho, que el litigio comprende en definir en primer lugar, si se configuró o no un acto ficto, dadas las posiciones encontradas de las partes, pues mientras la parte actora alega que éste se configuró al no ser contestada de fondo su petición, la accionada señala que existe un acto expreso con el que se dio respuesta a su solicitud, razón por la cual la decisión de la referida excepción debe ser resuelta con el fondo del asunto, valoradas las documentales allegadas al proceso, dentro de las que se encuentra el expediente administrativo aportado por la Secretaría de Educación de Bogotá.

**1.2.-** Frente a la excepción de **CADUCIDAD**, señaló la apoderada de la parte demandada, Nación-Ministerio de Educación -FOMAG, que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, debió interponerse dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto expreso que debió demandarse, al considerar como se indicó en precedencia, que no existe acto ficto o presunto en relación con la petición radicada por la actora.

Al respecto, recuerda el Despacho, que conforme a la jurisprudencia expuesta, la excepción de caducidad, es catalogada como excepción perentoria nominada, que se declara fundada a través de sentencia anticipada en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A, no obstante lo anterior, el Despacho avizora que en este momento procesal no existe fundamento para declarar vocación de prosperidad de la referida excepción, la cual debe ser analizada en conjunto con la señalada por la actora líneas atrás, y por lo tanto, su estudio se realizará igualmente en la sentencia que defina de fondo las pretensiones de la demanda.

**1.3.-** Formuló además, la excepción de "**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**", la cual no tiene el carácter de previa, al no encontrarse enlistada en el artículo 100 del C.G.P., sino que es considerada una excepción perentoria nominada, por tener relación directa con las pretensiones de la demanda, porque de alguna manera controvierte de fondo la reclamación perseguida en el medio de control.

Recuérdese, que la legitimidad o titularidad para accionar o ser accionado en un proceso, es presupuesto o requisito indispensable para la prosperidad de las pretensiones, y como tal, su ausencia no impide decidir de fondo el asunto, porque la decisión, precisamente será absolutoria si quien carece de interés para actuar es la parte demandada.

Para tener legitimación en la causa, es suficiente con ser vinculado a un juicio, por lo tanto, para establecer si entre las partes existe una relación jurídica sustancial, que legitime para accionar o ser accionado, debe estudiarse de fondo el restablecimiento del derecho pretendido y determinar la configuración de la acción instaurada.

En consideración de lo anterior, sobre la excepción de Falta de Legitimación en la causa por Pasiva, no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, por lo que teniendo en cuenta que la demanda se instauró en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, se continuará el proceso con la referida entidad, para definir finalmente en la sentencia, si le corresponde o no responder por el derecho que se reclama, circunstancia que obliga a mantener su vinculación procesal, toda vez que, no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción, y terminar el proceso por sentencia anticipada.

**1.4.-** Las demás excepciones que denominó, "**INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN Y COBRO DE LO NO DEBIDO**", "**PROCEDENCIA DE LA CONDENA EN COSTAS EN CONTRA DEL DEMANDANTE**" y "**GENÉRICA**", son de mérito, y en consecuencia, de conformidad con la sustentación de las mismas, éstas tienen relación directa con el fondo del asunto planteado y hacen parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, por lo tanto, no impiden que la controversia se resuelva de fondo, razón por la cual al decidir el mérito del proceso, quedarán de paso decididas.

## 2.- BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL

2.1.- Sobre la **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, así como se indicó líneas atrás, para resolver la propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, frente a ella no se pronunciará el Despacho en esta oportunidad, sino en la sentencia que ponga fin a la discusión planteada, teniendo en cuenta que no tiene el carácter de previa, porque no se encuentra enlistada en el artículo 100 del C.G.P., y es considerara una excepción perentoria nominada.

Nótese, que los argumentos presentados por la demandada no se refieren a la legitimación en la causa de hecho o procesal, esta es la capacidad para intervenir en el proceso y ejercer los derechos de defensa y de contradicción, sino a la legitimación material en la causa, esto es sobre la relación jurídica sustancial y la determinación de la obligación legal de responder por las pretensiones de la demandante, y por lo tanto al fondo del asunto, lo que se resolverá en la sentencia, agotadas las etapas previas del proceso, ya que en este momento no existen los elementos de juicio necesarios para declarar probada dicha excepción y terminar el proceso por sentencia anticipada.

2.2.- La entidad encartada también propuso la excepción de, **“NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”**, por considerar que la demanda se debió dirigir contra la Fiduciaria La Previsora S.A., en su calidad de administradora de los recursos del Fondo, toda vez que, en virtud del Decreto 2831 de 2005, por autorización de la Ley 91 de 1989, es quien debe pagar las prestaciones sociales reconocidas a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, atendiendo al contrato de fiducia celebrado entre dicha entidad fiduciaria y el Ministerio de Educación.

Cita además el comunicado No 008 de fecha 11-02-2020, expedido por Fiduprevisora S.A, según el cual, se precisa que a la luz del acuerdo No 39 de 1998, las Secretarías de Educación de la mano del área nominadora, deben liquidar los reportes de las cesantías e ingresar la información necesaria para llevar a cabo el proceso correspondiente a través de aplicativo Humano, para luego, generar el reporte respectivo, el cual debe ser remitido directamente a Fiduprevisora S.A, en las fechas previamente establecidas, con el fin de incluir a los docentes en nómina oportunamente.

En aras de resolver la excepción formulada, es menester traer a colación lo señalado en la Ley 91 de 1989 (modificada parcialmente por la ley 812 de 2003), mediante la cual, se 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 son manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta (art. 3)<sup>4</sup>. Dicho estatuto, en su artículo 5, señaló como uno de los objetivos del FOMAG, expresamente: **“1.- Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado”; y a su vez, en su artículo 9, dispuso: “Las prestaciones sociales que pagará el Fondo nacional de prestaciones sociales del Magisterio, serán reconocidas por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, función que delegará de tal manera que realice en las entidades territoriales (...)”**.

---

<sup>4</sup> “Créase 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 la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato (sic) de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional”.

También es necesario señalar que el artículo 56 de la ley 962 de 2005<sup>5</sup>, asignó a las secretarías de educación de las entidades territoriales la competencia para expedir los actos administrativos a través de los cuales se reconozcan las prestaciones a los docentes vinculados a sus plantas de personal; y que en virtud del artículo 9º de la ley 29 de 1989<sup>6</sup>, en esas entidades se depositó la facultad nominadora.

Por otra parte, el Decreto 2831 de 2005, estableció el procedimiento para reconocer las prestaciones económicas a cargo del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, cuyas normas fueron recopiladas por el Decreto 1075 de 2015, especialmente en los artículos 2.4.4.2.3.2.1, 2.4.4.2.3.2.2, 2.4.4.2.3.2.3 y 2.4.4.2.3.2.4.

Ahora bien, en virtud de lo señalado en el artículo 3º de la Ley 91 de 1989, la Nación, Ministerio de Educación y la Fiduciaria la Previsora Ltda, mediante escritura pública No. 0083 de 21 de junio de 1990, suscribieron contrato de fiducia mercantil con el objeto de: *“constituir una fiducia mercantil sobre los recursos que integran el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de que la Fiduciaria los administre, invierta y destine al cumplimiento de los objetivos previstos para el fondo, conforme a las instrucciones que le sean impartidas por el Consejo Directivo del mismo.”*

Lo anterior, para efectos de concluir que, la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional tiene a su cargo el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes, las que son pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Para tales efectos, las Secretarías de Educación de los entes territoriales en las que el docente prestó sus servicios, tienen a su cargo la elaboración y suscripción de la resolución de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, previa aprobación de la sociedad fiduciaria que administra el patrimonio del FONPREMAG<sup>7</sup>.

No obstante lo anterior, es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a quien le corresponde finalmente definir el reconocimiento y pago de los derechos prestacionales de los docentes afiliados, 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. De lo anterior, se colige, que la entidad responsable de la financiación del emolumento objeto de controversia es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A., sin perjuicio de lo señalado en el parágrafo 1º del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, que en materia de la sanción moratoria, expresamente

---

<sup>5</sup> **“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 “(…)”.

<sup>6</sup> “Artículo 9º.- El artículo 54 quedará así: Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, y a los alcaldes municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales o nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes.”

<sup>7</sup> “(…)” Decreto 2831 de 2005. Artículo 3º. Gestión a cargo de las secretarías de educación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º 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, 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: “(…)” 4.- Prevía 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 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. “(…)”

determinó la responsabilidad de las entidades territoriales, cuando 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 a su cargo<sup>8</sup>.

Bajo este supuesto, en ningún caso la Fiduciaria la Previsora S.A., en su condición de administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, está llamada a responder por el reconocimiento de una prestación pensional en cabeza de un docente oficial, dado que su naturaleza es la de una sociedad de economía mixta del orden nacional, sometida al régimen de empresa industrial y comercial del estado, cuyo objeto no es el de definir la situación prestacional de un servidor público<sup>9</sup>.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, con ponencia del Dr. Samuel Rodríguez Poveda, en sentencia del 1º de septiembre de 2021<sup>10</sup>, precisó:

*“De las disposiciones precitadas y la jurisprudencia reciente del órgano de cierre de esta jurisdicción, se colige que aunque en la Ley 244 de 1995 en su artículo 2º párrafo establece que el pago de la sanción por mora del pago tardío de las cesantías reconocidas al beneficiario se debe realizar por la entidad con recursos propios, no lo es menos que la obligación de reconocer y pagar dichos beneficios económicos, tales como las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales, recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a los recursos del FOMAG actuando la Fiduciaria La Previsora como administradora de los mismos.*

*De otra parte, se debe anotar que en el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019, por primera vez se consagra la responsabilidad del ente territorial del pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías, en los eventos en que el pago extemporáneo se dé por el incumplimiento de los plazos para radicación o entrega de la solicitud por parte de las Secretarías de Educación. Sobre esto se debe decir que, como esta normativa entró en vigor el 25 de mayo de 2019, no es posible su aplicación retroactiva, sobre todo si se tiene en cuenta que la sanción moratoria en el caso concreto corrió en el periodo comprendido entre el 21 de septiembre de 2016 al 23 de abril de 2017, motivo por el que no puede ser usada en este caso para endilgar responsabilidad alguna en las resultas del proceso a la Secretaría de Educación de Bogotá D.C.*

*En virtud de lo expuesto, queda completamente claro que la competencia para el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías a los docentes oficiales recae de manera exclusiva en la Nación – Ministerio de Educación – FOMAG. Siendo esto así, se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Secretaría de Educación de Bogotá.*

---

<sup>8</sup> **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 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.*

*(...)*

<sup>9</sup> *Sobre el particular, consultar SENTENCIA DE 18 DE AGOSTO DE 2011. CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, CON PONENCIA DEL CONSEJERO DR. GERARDO ARENAS MONSALVE. PROCESO CON RADICADO NO. 6800-1231-5000-2004-02094-01(1887-08).*

<sup>10</sup> *Proceso con radicado No. 11001-33-35-012-2018-00560-01. DEMANDANTE: ALEJANDRA PATRICIA PEREIRA OSORIO.*

No sucede lo mismo en el caso de la Fiduprevisora S.A., ya que la Nación– Ministerio de Educación Nacional paga la sanción objeto de estudio con cargo a los recursos del FOMAG, procedimiento en el que actúa la referida Fiduciaria como administradora de los mismo (...)(Subraya el Despacho).

La misma tesis reiteró la H. Corporación, en sentencia del 26 de enero de 2022, con ponencia de la Dra. Amparo Oviedo Pinto<sup>11</sup>, en la que señaló:

*“Así entonces, si bien es cierto las secretarías de educación de los entes territoriales proyectan y suscriben la resolución de reconocimiento de las prestaciones sociales, no lo es menos que, esta función la ejercen única y exclusivamente en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio<sup>17</sup> y con ella no comprometen la responsabilidad de la entidad territorial a la que representan.*

*Con esta precisión reiteramos que en la pasiva de este tipo de procesos no puede estar ausente la Nación quien debe garantizar los recursos para esos pagos y la vinculación de las secretarías de educación se entiende a lugar como agentes del Fondo.*

*De conformidad con lo expuesto en la norma transcrita, la entidad responsable de la financiación de este emolumento es la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de Fiduciaria La Previsora S.A.*

*Lo anterior, fue ratificado por el H. Consejo de Estado<sup>18</sup>, en sentencia del 1º de febrero de 2018, con ponencia del Dr. William Hernández, en la que señaló: (...)*

*De conformidad con lo expuesto, se colige que la obligación de reconocer y pagar las cesantías y la sanción moratoria respectiva a favor de los docentes oficiales recae como tal en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que debe cancelar tales emolumentos con cargo a sus recursos actuando la Fiduciaria La Previsora S.A. como administradora de estos” (Subraya el Despacho).*

Bajo las anteriores consideraciones, se concluye que la excepción propuesta por la apoderada de la Secretaría de Educación de Bogotá, denominada “NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS”, no está llamada a prosperar.

**2.3.-** Las demás excepciones que denominó **“INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN”, y “GENÉRICA O INNOMINADA”**, considera el Despacho, que son de mérito, y en consecuencia, al tener relación directa con el fondo del asunto planteado y hacer parte de los argumentos de defensa de la entidad demandada, quedarán decididas en la sentencia que ponga fin a esta instancia.

Ahora bien, precisado lo anterior, considera el Despacho, que en el presente asunto resulta procedente dictar Sentencia Anticipada, conforme a las previsiones del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, previa fijación del litigio, incorporación de las pruebas aportadas, decisión sobre las pruebas pedidas y traslado para alegar, al concurrir las causales previstas en los literales a) y d) del numeral 1º de la norma en cita, que establecen la posibilidad de dictar sentencia anticipada, a) *“Cuando se trate de asuntos de puro derecho”,* d) *“Cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles”.*

Advierte el Despacho, que la parte demandante y la demandada Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, solicitaron pruebas documentales, como se evidencia en los escritos de demanda y contestación visibles en los archivos 03.Demanda.pdf y 14.ContestaciónDemandaMinEducación. La Secretaría de Educación Distrital, por su parte, no solicitó la práctica de pruebas, y allegó

---

<sup>11</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN C. RADICADO NO. 11001-33-42-046-2019-00235-01. DEMANDANTE: KARINA DEL PILAR SÁNCHEZ ARDILA.

el expediente administrativo correspondiente a la demandante, archivo 12.ContestaciónDemandaSecretaríaEducación.

No obstante lo anterior, se evidencia, que las documentales allegadas con la demanda y las contestaciones dentro de las que se encuentra el expediente administrativo, y a las que se les dará el valor legal que les corresponda, son suficientes para adoptar de manera anticipada la decisión que a esta instancia corresponda, por lo que el recaudo de las pruebas solicitadas no resulta necesario. Además, porque como se indicó en precedencia, el litigio versa sobre un asunto de puro derecho que no es otro que definir si los docentes tienen derecho a que las demandadas en forma solidaria le reconozcan y paguen la sanción por mora en la consignación de las cesantías, conforme al artículo 99 de la Ley 50 de 1990, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme a lo previsto en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y Decreto Nacional 1176 de 1991, y como ya se expuso, las pruebas allegadas con la demanda y las contestaciones permiten tomar una decisión de fondo.

Así entonces, procede el Despacho a **Fijar el Litigio**, el cual se circunscribe a determinar lo siguiente:

### **Problemas Jurídicos.**

- ¿Se presentan los supuestos fácticos y jurídicos para declarar la existencia del silencio administrativo negativo y la consecuente nulidad del acto ficto o presunto derivado de la petición presentada por la demandante ante la Secretaría de Educación de Bogotá, el 25 de agosto de 2021, relativa al reconocimiento y pago de la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, por la no consignación oportuna de las cesantías del 2020, desde el 15 de febrero de 2021 hasta el momento en que se acredite el pago en la cuenta individual del docente, y a la indemnización por pago tardío de los intereses a las cesantías, conforme al artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176? .

- ¿Le asiste derecho a la demandante, señora **JENNY LUCÍA NIÑO SARMIENTO**, a que las entidades demandadas, **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y BOGOTÁ D.C.- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL**, le reconozcan, liquiden y paguen la sanción moratoria prevista en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990, equivalente a un día de salario por cada día de retardo desde el 15 de febrero de 2021, por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2020, y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías, causados durante el año 2020, establecidos en el artículo 1º de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto 1176 de 1991?

Deberá determinarse igualmente, de resultar favorables las pretensiones, si le asiste derecho al reconocimiento de intereses moratorios, indexación y condena en costas.

Conforme a lo expuesto, **el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA,**

### **RESUELVE:**

**Primero:** Declarar no probada la excepción de, “**NO COMPRENDER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS**”, propuesta por la entidad demandada, BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, de acuerdo a las razones expuestas en esta providencia.

**Segundo:** Diferir para el fallo la decisión de las excepciones, “**INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES**”, “**CADUCIDAD**”, formuladas por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y “**FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**”, propuesta por las dos entidades accionadas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Tercero: Fijar el Litigio**, en los términos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

**Cuarto:** Incorporar al proceso, las pruebas aportadas por las partes con la demanda y las contestaciones.

**Quinto:** Negar las pruebas documentales solicitadas por la parte demandante y por la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**Sexto:** Ordenar a las partes, presentar sus alegatos de conclusión, dentro del término de diez (10) días, siguientes a la notificación de este auto, y al Ministerio Público, a fin de que se sirva rendir concepto si a bien lo tiene, dentro del mismo término.

**Séptimo:** Se reconoce personería al abogado **LUIS ALFREDO SANABRIA RÍOS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.211.391 y portador de la Tarjeta Profesional No. 250.292 del C. S. de la J., en calidad de apoderado general de la demandada NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, y a la abogada **MARIA PAZ BASTOS PICO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1096227301 de Barrancabermeja, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 194.959 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**Octavo:** Se reconoce personería al abogado **JUAN CARLOS JIMÉNEZ TRIANA**, identificado con cédula de ciudadanía 1.015.407.639 y portador de la Tarjeta Profesional No. 213.500 del C. S. de la J., representante legal de la firma JIMÉNEZ Y CALDERÓN ABOGADOS S.A.S., y/o JOSÉ GABRIEL CALDERÓN GARCÍA, en calidad de apoderado general de la demandada SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ, y a la abogada **VIVIANA CAROLINA RODRÍGUEZ PRIETO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1. 1.032.471.577 de Bogotá, y portadora de la Tarjeta Profesional No. 342.450 del C. S. de la J., como apoderada sustituta de la referida entidad, conforme a la documental allegada al proceso, de conformidad con los artículos 74 y 75 del C.G.P., en armonía con el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011.

**LINK DEL PROCESO:** [11001333500720220015100](https://www.cjec.gov.co/consulta/11001333500720220015100)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La Juez,

**GUERTI MARTÍNEZ OLAYA**

<b>JUZGADO</b> <b>7</b> <b>ADMINISTRATIVO</b> <b>DEL CIRCUITO</b> <b>JUDICIAL DE BOGOTÁ</b>	POR ANOTACIÓN EN ESTADO ELECTRÓNICO NO. <u>105</u> DE FECHA: <u>22 DE NOVIEMBRE DE 2022</u> SE NOTIFICA A LAS PARTES, LA PROVIDENCIA ANTERIOR LA SECRETARIA 
---	--

Firmado Por:

**Guerti Martínez Olaya**

**Juez Circuito**

**Juzgado Administrativo**

**Sala 007 Contencioso Admsección 2**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **a7420927823c296ccd5638e08d377feaff93ab9e907577134c9c45e59260a659**

Documento generado en 21/11/2022 04:40:40 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**