

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO VEINTINUEVE ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. - ORAL
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., tres (03) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

PROCESO No:	11001-33-35-029-2022-00225 00
DEMANDANTE:	JOHN WILLINTON SÁNCHEZ GUZMÁN
DEMANDADO:	NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO –FOMAG– ALCALDÍA DE BOGOTÁ - SECRETARIA DE EDUCACIÓN DISTRITAL
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
CONTROVERSIA:	MORA CESANTÍAS LEY 50/90

Conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo – CPACA, modificado por el artículo 38 de la ley 2080 de 2021, se procede a resolver sobre las excepciones previas propuestas por las entidades demandadas, a saber, Ministerio de Educación Nacional y Secretaría de Educación de Bogotá, en las contestaciones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. EXCEPCIONES PREVIAS PROPUESTAS

1.1. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

✓ **Falta de Legitimación en la causa por pasiva:** Con sustento en que la calidad de “*empleador de los docentes*”, la ostenta la entidad territorial, quien tiene la obligación de realizar la actividad operativa de liquidar y reconocer las cesantías. Por lo que destaca, que la calidad de empleador no se comparte de ninguna forma con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –FOMAG, la cual es una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos son manejados por una entidad fiduciaria, y está a cargo del pago de las prestaciones sociales de los docentes oficiales.

✓ **Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales:** Bajo el argumento que desde la referencia de la demanda se anuncia que el medio de control incoado es el de nulidad y restablecimiento del derecho de un acto ficto o presunto proferido por la administración, sin

embargo, de acuerdo con las gestiones adelantadas por el ministerio para estructurar la presente contestación, se tiene que el ente territorial acusado y la Fiduprevisora S.A., en su calidad de vocera y administradora del FOMAG, dieron contestación a las comunicaciones remitidas por parte del apoderado de la entidad demandante, por lo que se advierte que el acto ficto demandado es inexistente.

✓ **Caducidad:** Con fundamento en lo anterior, y de acuerdo al artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, aduce que se debe contabilizar el término de cuatro (4) meses para interponer acción de nulidad y restablecimiento del derecho pretendido, a partir del acto expreso que negó el reconocimiento de la sanción.

1.2. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ

✓ **Falta de legitimación en la causa por pasiva:** La Secretaría de Educación de Bogotá formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva material, toda vez que la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., no es la entidad llamada a responder por los derechos que se encuentran en discusión, ello en razón a que la ley no le ha asignado o transferido la administración del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo tanto, no puede esa entidad asumir funciones, ni competencias que la ley no le ha prescrito, como lo es el reconocimiento de prestaciones sociales y el correspondiente pago de estos dineros, en los que se incluye la discutida sanción moratoria.

✓ **No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios:** Bajo el argumento que la Fiduciaria La Previsora S.A., en su calidad de administradora de los recursos del Fondo, 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, por tanto, su vinculación resulta no solo ajustada a derecho, si no necesaria.

CONSIDERACIONES

El Decreto Legislativo No. 806 del 4 de junio de 2020, *"Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, contempló en su artículo 12, que **las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas** se resolverán mediante auto, así:

“ARTÍCULO 12. Resolución de excepciones en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

(...)

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso...

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva, se tramitarán y decidirán en los términos señalados anteriormente.

La providencia que resuelva las excepciones mencionadas deberá ser adoptada en primera instancia por el juez, subsección, sección o sala de conocimiento...”. (Negrilla del Despacho).

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 2021, de la siguiente manera:

“Artículo 38. Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor: Parágrafo 2°. 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.”.

De acuerdo con lo anterior y lo expuesto por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección, en Auto del dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), Radicación: 05001-23-33-000-2019-02462-01 (2648-2021). C.P. William Hernández Gómez, “en este nuevo contexto normativo, en la audiencia inicial, el pronunciamiento del juzgador se restringió a las excepciones previas que requieran la práctica de pruebas. Por tanto, están excluidas del proceso de lo contencioso administrativo decisiones mediante auto sobre excepciones perentorias, y con mayor razón, si se trata de una determinación que declara no probada o impróspera la excepción, puesto que ello sólo contribuye a la dilación injustificada del proceso y la congestión judicial”.

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.

De conformidad con lo señalado en el artículo 100 del Código General del Proceso, las excepciones previas, son:

***“ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS.** Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:*

- 1. Falta de jurisdicción o de competencia.*
- 2. Compromiso o cláusula compromisoria.*
- 3. Inexistencia del demandante o del demandado.*
- 4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.*
- 5. **Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales** o por indebida acumulación de pretensiones.*
- 6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.*
- 7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.*
- 8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.*
- 9. **No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.***
- 10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.*
- 11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada”.*

De lo anterior se concluye que las excepciones de falta de legitimación y caducidad, no se encuentran incluidas dentro las excepciones genuinamente previas de la mencionada disposición, por lo que la inquietud que ahora surge consiste en definir en qué momento procesal debe resolverse una perentoria nominada.

Al respecto, se tiene que el inciso 4.º del párrafo 2.º del artículo 175 del CPACA (modificado por el artículo 38 de la Ley 2080) consagró 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 tercero del artículo 182A, y este determinó que podrá dictarse esta providencia, en cualquier estado del proceso, cuando el juzgador advierta demostrada una de las perentorias citadas. A su vez, el artículo 187 ibidem señaló que en la sentencia se pronunciará sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

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 pretensiones de la demanda, conforme al artículo 187 del CPACA.

Así las cosas, las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y caducidad, no pueden ser objeto de pronunciamiento en la audiencia inicial, como tampoco antes de la mencionada audiencia, por cuanto dichas excepciones, no están previstas como excepciones previas de las expresamente consignadas en el artículo 100 del CGP, por ende, este Despacho sólo procederá a pronunciarse sobre las excepciones previas de “*ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales de la demanda*” y “*falta de integración del litisconsorcio necesario*”, formuladas por el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación Distrital.

En consecuencia, como en este asunto ya se surtió el traslado de las excepciones y para su decisión no se requiere de práctica de pruebas, corresponde en esta oportunidad resolver por escrito sobre las que tengan carácter de previas, en aplicación de lo previsto en el artículo 101 del C.G.P., por remisión expresa del artículo 38 de la ley 2080 de 2021, que modificó el párrafo segundo del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

✓ **Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales**

Aduce el Ministerio de Educación que la demanda persigue la nulidad y restablecimiento del derecho de un acto ficto o presunto proferido por la administración, sin embargo, se tiene que el ente territorial acusado, mediante oficio de fecha de fecha 11 de octubre de 2021, dio respuesta a la solicitud presentada por la demandante, por lo que advierte que el acto ficto demandado es inexistente, toda vez, que dicho fenómeno procedimental se configura al tenor de lo dispuesto en el artículo 40 del C.C.A., cuando transcurridos tres meses luego de elevada una solicitud en interés particular, la Administración no ha notificado decisión alguna al respecto. Por consiguiente, se configura una ineptitud sustancial de la demanda.

Descendiendo al caso bajo estudio, advierte el Despacho que no le asiste razón al Ministerio de Educación Nacional, en primer lugar, porque, de la prueba documental obrante en el expediente digital, se observa que el oficio de fecha 11 de octubre de 2021,¹ con el cual se aduce que el ente territorial dio respuesta a la reclamación efectuada por la docente, no se encuentra dirigida de manera particular y concreta a la demandante.

¹ Obrante en el folio 121 del archivo 11 del expediente digital.



Bogotá D.C., 11 de Octubre de 2021.

Señor (a):
Docente
Ciudad.

ASUNTO: SANCION POR MORA EN EL PAGO DE CESANTIAS E INTERESES A LAS
CESANTIAS CAUSADAS A 31 DE DICIEMBRE DE 2020

Cordial saludo:

De conformidad con el asunto de la referencia, esta oficina se permite emitir pronunciamiento al respecto:

Con relación a los numerales primero y segundo de su petición donde solicita se reconozca y pague la sanción por mora o indemnización moratoria por no haberle consignado las cesantías causadas a 31 de diciembre de 2020 dentro del término legal y se le reconozca y pague la sanción por mora o indemnización moratoria por haberle pagado dentro del término legal los intereses a las cesantías causadas a 31 de diciembre de 2020, nos permitimos informarle que:

Y, en segundo lugar, porque, tampoco se acreditó cuándo, o en qué fecha se notificó dicha respuesta a la docente JHON WILLINTON SANCHEZ GUZMAN, en los términos y la forma establecida en los artículos 66 a 71 del CPACA,² lo cual es un requisito indispensable para que el acto administrativo de carácter particular, produzca efectos jurídicos.

Por consiguiente, ante la falta de argumentos fácticos y jurídicos por parte de la demandada, Ministerio de Educación Nacional que sustenten el por qué el acto ficto es inexistente, se despachara desfavorablemente la excepción propuesta.

✓ **Falta de integración del litisconsorcio necesario**

El litisconsorcio necesario es una institución procesal cuyo propósito es vincular a un proceso o litigio un número plural de personas –ya sea como parte pasiva o activa- conectados por una única “relación jurídico-sustancial”, a fin de proferir una decisión uniforme para todos los que integran dicha relación. Ello hace indispensable y obligatoria su comparecencia.

El artículo 61 del Código General del Proceso, aplicable por remisión que hace el art. 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se refiere a dicha institución en los siguientes términos:

“ARTICULO 61. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACION DEL CONTRADICTORIO.

Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su

² **ARTÍCULO 66. Deber de notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto.** Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes.

ARTÍCULO 67. Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. (...)

naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término (...)”

Jurisprudencialmente se ha dicho que la necesidad de vincular a determinada persona –sea natural o jurídica- a un proceso, surge de la imposibilidad de resolver la cuestión litigiosa sin su comparecencia al extenderse a ella de manera uniforme los efectos sustanciales del eventual fallo. Así, en una providencia recientemente citada³, el Consejo de Estado señaló:

*“En el evento de que el juez pudiese dictar sentencia sin necesidad de vincular a otro sujeto de derecho, que habría podido ser parte en el mismo proceso o en otro distinto con fundamento en los mismos hechos, no se estaría en presencia de un litisconsorcio necesario y por tanto, no se impondría la citación forzosa. **La característica esencial del litisconsorcio necesario es que la sentencia tiene que ser única y de igual contenido para la pluralidad de sujetos que integran la relación jurídico-procesal**, unidad que impide adoptar decisiones que no incidan en todos los integrantes, en tanto que en el litisconsorcio facultativo como la pluralidad de partes corresponde también a una pluralidad de relaciones sustanciales controvertidas, es posible que las causas reunidas se separen en cierto momento y cada uno vuelva a ser objeto de un proceso separado. De acuerdo con lo anterior, el elemento diferenciador de este litisconsorcio con el facultativo es la unicidad de la relación sustancial materia del litigio; mientras que en el litisconsorcio facultativo los sujetos tienen relaciones jurídicas independientes, en el necesario existe una unidad inescindible respecto del derecho sustancial en debate”*⁴

Se tiene entonces que la figura del litisconsorcio necesario no debe confundirse con la de un tercero interviniente, toda vez que se trata de una parte cuya comparecencia al proceso es requisito ineludible para decidir de fondo. Así las cosas, al momento de ingresar al proceso, lo hace ocupando la posición de demandante o demandado -o ambas dependiendo el caso, quiere decir ello que cuenta con los mismos derechos y deberes de los demás sujetos procesales.

La característica esencial del litisconsorcio necesario consiste en que la sentencia que se

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto del 16 de octubre de 2020. Radicado No. 53025.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto del siete (7) de junio de dos mil doce (2012). Radicado N.º 21898.

dicte ha de ser única y de idéntico contenido para la pluralidad de personas que conforman la respectiva parte en el proceso, por ello, el elemento esencial de esta clase de litisconsorcio es la unicidad de la relación sustancial materia del litigio, o, en otras palabras, la existencia de una unidad inescindible respecto del derecho sustancial en debate. Ante esa unidad inescindible del derecho sustancial es que el eventual fallo ha de ser único y de idéntico contenido para la pluralidad, pues si el resolutorio es factible de ser fraccionado para el establecimiento de consecuencias diversas frente a los integrantes de la pluralidad, ya no haría presencia el elemento medular del litisconsorcio necesario: la identidad de las consecuencias favorables o adversas del eventual fallo.

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que la figura procesal del litisconsorcio necesario, que encuentra su origen normativo en el artículo 61 del C.G.P., se caracteriza fundamentalmente por la existencia de una única relación sustancial o acto jurídico. De ahí que cuando se configura, ya sea como parte pasiva o activa, su vinculación sea ineludible, puesto que la sentencia que se profiera tendrá efectos sobre ésta, comprendiéndola u obligándola respecto de las pretensiones en idéntico sentido.

Descendiendo al caso bajo estudio, tenemos que el legislador mediante la ley 91 de 1989, dispuso la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuya finalidad entre otras, es el pago de las prestaciones sociales a sus afiliados, esto es, de los docentes.

Por su parte, el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1955 de 2019 establece que el pago de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías, está a cargo de la entidad territorial cuando la mora es a ella atribuible. Dicha disposición normativa dispone lo siguiente:

"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." (Resaltado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, es claro que es el FOMAG y el ente territorial, los responsables de cancelar la sanción moratoria de los docentes afiliados a dicho fondo, y por tanto se puede decidir de fondo el asunto sin que sea necesaria la intervención de la Fiduprevisora S.A., quien actúa como administradora de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

Con relación a las demás excepciones propuestas por las entidades demandadas, al ser aquellas de mérito o de fondo, por tratarse de meros argumentos de defensa que pretenden atacar la prosperidad de las pretensiones, se entenderán resueltas con la correspondiente motivación de la sentencia.

Por lo expuesto se **RESUELVE**:

1. **NEGAR** la excepción previa de “*ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales de la demanda*” y “*no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios*”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
2. **ADVERTIR** que las excepciones de fondo se entenderán resueltas con la correspondiente motivación de la sentencia.
3. Se fija la hora de las **nueve (09:00) de la mañana del día veintinueve (29) de noviembre de 2022**, para llevar a cabo la **AUDIENCIA INICIAL** de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de **MANERA VIRTUAL** a través de la aplicación **LIFE SIZE**, en el siguiente link:

<https://call.lifsizecloud.com/16276992>

Es necesario que se conecten 5 minutos antes de la hora fijada, con el fin de verificar el sonido y absolver las inquietudes propias del uso de esta tecnología.

Para los fines a que haya lugar, el **expediente electrónico** puede ser consultado en el siguiente enlace:

[11001333502920220022500](https://expedienteelectronico.gob.ec/11001333502920220022500)

4. Se reconoce personería adjetiva a la a la abogada **MARÍA PAZ BASTOS PICO**, identificada con cédula de ciudadanía No.1.096.227.301, portadora de la T.P. No. 294.959 del C.S.J. como apoderada principal de la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**.

Asimismo, se reconoce personería adjetiva a la abogada **VIVIANA CAROLINA RODRÍGUEZ PRIETO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.032.471.577, portadora de la T.P. No. 342.450 del C.S.J. como apoderada principal de la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO**.

En firme esta providencia, ingr ese al Despacho para continuar con las actuaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



ENRIQUE ARCOS ALVEAR
JUEZ

JN

JUZGADO VEINTINUEVE ADMINISTRATIVO
ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Por anotación en ESTADO notifico a las partes la providencia anterior
Hoy 04 de NOVIEMBRE de 2022 a las 8:00 a.m.

Partes:	Dirección electrónica:
Parte Demandante:	notificacionescundinamarcalqab@gmail.com
Parte Demandada:	carolinarodriguezp7@gmail.com t_mbastos@fiduprevisora.com.co notificacionesjcr@gmail.com notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co notificacionesjudiciales@secretariajuridica.gov.co notificajuridicased@educacionbogota.edu.co notjudicial@fiduprevisora.com.co procesosnacionales@defensajuridica.gov.co notificajuridicased@educacionbogota.edu.co
Ministerio Público: Procuradur� 191 Judicial I Para Asuntos Administrativos	procjudadm191@procuraduria.gov.co