



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO NORTE DE SANTANDER

Magistrada Sustanciadora: MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ

San José de Cúcuta, trece (13) de noviembre del dos mil trece (2013)

Radicado: 54-001-33-33-001-2012-00176-01
Actor: Álvaro Yáñez Ordoñez
Demandado: Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
Medio de Control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Procede al Despacho a decidir la apelación interpuesta por la apoderada de la entidad accionada en contra de la decisión que negó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, adoptada en la audiencia celebrada el veinticuatro (24) de octubre del dos mil trece (2013), por el Juez Primero Administrativo del Circuito de Cúcuta, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

1.1 La decisión impugnada

Durante el desarrollo de la audiencia inicial celebrada el 24 de octubre del 2013, el Juez Primero Administrativo del Circuito de Cúcuta, decidió lo siguiente:

“PRIMERO: DECLÁRASE no probadas las excepciones previas, denominadas FALTA DE LEGITIMACIÓN POR PASIVA e INEPTITUD DE LA DEMANDA, por las razones expuestas precedentemente. SEGUNDO: CONTINÚESE con el trámite de esta audiencia...”

Al resolver la excepción de falta de legitimación por pasiva, argumentó el Juez de Instancia lo siguiente:

- Si bien es cierto, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no posee personería jurídica para comparecer por sí mismo al proceso, también lo es que para el caso concreto, se presenta en su condición de representante legal la Nación – Ministerio de Educación como lo indica en la contestación de la demanda, quien funge como demandada en virtud de lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 159 del CPACA.
- No comparte el argumento de que el acto administrativo controvertido contiene la voluntad de la Secretaria de Educación Municipal y no la del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por cuanto la Ley 91 de 1989, el artículo 56 de la Ley 962 del 2005 y el Decreto 2831 del 2005, le confiere la facultad a los Secretarios de Educación de los

diferentes entes territoriales, para que actúen en nombre y representación de la Nación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

1.2 Fundamentos de impugnación

La apoderada de la Nación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio interpone recurso de apelación contra el auto que resolvió la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva argumentando que es el ente territorial el llamado a responder en este proceso, teniendo en cuenta que en este caso el Municipio de Cúcuta fue el ente ante quien se elevó la solicitud de materia controversia, y por lo tanto fue la encargada de liquidar y decidir el pedimento del actor y no la Nación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Competencia

El Despacho es competente para conocer del asunto de la referencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. La legitimación en la causa por pasiva

El artículo 180 del CPACA que regula el trámite de la audiencia inicial prevé la resolución de las excepciones previas y aquellas que la doctrina ha considerado como mixtas, denominadas i) cosa juzgada, ii) caducidad, iii) transacción, iv) conciliación, v) falta de legitimación en la causa y vi) prescripción extintiva. El artículo 187 de la misma codificación dispone que, en la sentencia deberá existir un pronunciamiento frente a *“las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada”*.

Por otra parte, en reiteradas oportunidades ha precisado la jurisprudencia del Consejo de Estado que la legitimación por pasiva debe entenderse como aquella facultad o deber de asistir al proceso en calidad de demandante o demandado, derivado del vínculo sustancial que exista entre el hecho que ocasionó el daño y la actuación de quienes se presuman responsables de aquel, sin que ello comporte necesariamente pronunciarse sobre la responsabilidad. En estos términos, la Corporación de cierre de esta jurisdicción precisa que:

“La legitimación en la causa -legitimatío ad causam- se refiere a la posición sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones o se les desconocen los primeros o se les exonera de las segundas. Es decir, tener legitimación en la causa consiste en ser la persona que, de conformidad con la ley sustancial, se encuentra autorizada para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida objeto de la decisión del juez, en el supuesto

de que aquélla exista. Es un elemento de mérito de la litis y no un presupuesto procesal.”¹

Se observa que la parte actora cuestiona la legalidad del oficio del 25 de julio del 2013, proferido por la Asesora de Prestaciones Económicas de la Secretaria de Educación Municipal de San José de Cúcuta, mediante el cual se niega la reliquidación de la pensión de jubilación con todos los factores salariales, a favor del señor Álvaro Yáñez Ordóñez. Sobre el particular, el artículo 5º de la Ley 91 de 1989, prevé lo siguiente:

“El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:

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

La Ley 962 del 2005, Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, prevé en su artículo 56 lo siguiente:

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

El artículo 3 del Decreto 2831 del 2005, por el cual se reglamentan el inciso 2º del artículo 3º y el numeral 6 del artículo 7º de la Ley 91 de 1989, y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, prevé lo siguiente:

“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 certificadas, o la dependencia que haga sus veces.

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

1. Recibir y radicar, en estricto orden cronológico, las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de prestaciones sociales a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de acuerdo con los formularios que adopte la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos de dicho Fondo.

2. Expedir, con destino a la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo y conforme a los formatos únicos por esta adoptados, certificación de tiempo de servicio y régimen salarial y prestacional, del docente peticionario o causahabiente, de acuerdo con la normatividad vigente.

3. Elaborar y remitir el proyecto de acto administrativo de reconocimiento, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos del

¹ Consejo de Estado, - CE- S3, 23 abr. 2008, CP: Ruth Stella Correa Palacio, e16271.

Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para su aprobación, junto con la certificación descrita en el numeral anterior del presente artículo.

4. Previa aprobación por parte de la sociedad fiduciaria encargada del manejo y administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio suscribir el acto administrativo de reconocimiento de prestaciones económicas a cargo de dicho Fondo, de acuerdo con las Leyes 91 de 1989 y 962 de 2005 y las normas que las adicionen o modifiquen, y surtir los trámites administrativos a que haya lugar, en los términos y con las formalidades y efectos previstos en la ley.

5. Remitir, a la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, copia de los actos administrativos de reconocimiento de prestaciones sociales a cargo de este, junto con la respectiva constancia de ejecutoria para efectos de pago y dentro de los tres días siguientes a que estos se encuentren en firme.

Igualmente el Decreto 1511 de 1998, establece dentro de sus consideraciones:

“Que el Ministerio de Educación Nacional dentro de su competencia siguiendo el principio constitucional de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales y, armonizando la normatividad vigente sobre la materia, expidió la Resolución N° 2494 del 21 de julio de 1998, mediante la cual se delegó en el Secretario de Educación de cada entidad territorial a la cual se encuentre vinculado el docente, la función de reconocer las prestaciones sociales que se pagaran con cargo (sic) al fondo Nacional de prestaciones sociales del magisterio, y de expedir el acto administrativo correspondiente en forma conjunta con el coordinador regional de prestaciones sociales;”

De lo anterior se puede concluir, que los entes territoriales actúan como unos meros facilitadores para que los Docentes tramiten el reconocimiento y pago de su pensión, la cual está a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pues si bien, estos elaboran los proyectos de actos administrativos de reconocimiento de pensión de los mencionados docentes y posteriormente con la aprobación de la Fiduciaria encargada de la administración de los recursos de FONPREMAG, los suscriben, lo hacen en representación de dicho Fondo por mandato de la ley y en esa medida, no obligan al ente territorial, ni se comprometen sus recursos para el pago de tales prestaciones.

En relación con el pago de las prestaciones sociales de los docentes nacionalizados, en sentencia reciente el Consejo de Estado afirmó:

“...No hay duda de que es a la administración representada en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a quien le corresponde el pago de los derechos prestacionales de los docentes afiliados al citado fondo, de acuerdo con el procedimiento que para tal efecto ha dispuesto el legislador y las normas reglamentarias, con posterioridad a la expedición de la Ley 91 de 1989. Bajo estos supuestos, no le asiste la razón a la parte demandada cuando en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación formula la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, si bien es cierto la Ley 962 de 2005 establece un procedimiento complejo en la elaboración de los actos administrativos mediante los cuales se reconocen prestaciones sociales a los docentes oficiales en el que, como quedó visto, intervienen la Secretaría de Educación del ente territorial, al cual pertenece el docente peticionario, y la respectiva sociedad fiduciaria, no lo es menos que, es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a quien en últimas el mismo legislador, en el artículo 56 de la citada Ley 962 de 2005, le atribuye la función de reconocer y pagar las prestaciones sociales a los docentes oficiales “Las prestaciones sociales

que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por el citado Fondo.”. Así las cosas, contrario a lo afirmado por la parte demandada, estima la Sala que el extremo pasivo de la presente controversia fue integrado en debida forma dado que, es al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a través de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., a quien le correspondía pronunciarse en relación con la petición de la demandante tendiente a obtener el reajuste de la prestación pensional que viene percibiendo, como en efecto lo hizo mediante los actos demandados. Lo anterior, permite declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva....”¹².

Lo dicho permite afirmar que, si bien es cierto de conformidad con el artículo 3 del Decreto 2831 del 2005, las Secretarías de Educación de las entidades territoriales tienen un papel activo y fundamental para dicho procedimiento, en la medida que sirven de intermediarias con la sociedad fiduciaria encargada del manejo de los recursos del Fondo para el trámite del reconocimiento de prestaciones económicas a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, lo cierto es que actúan en nombre de dicho Fondo, en consecuencia quien está legitimado es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y por tal razón, se confirmará la decisión del a quo, teniendo en cuenta que el demandado es el legitimado por pasiva dentro del proceso y no el Municipio de San José de Cúcuta tal y como lo pretende plantear la parte impugnante.

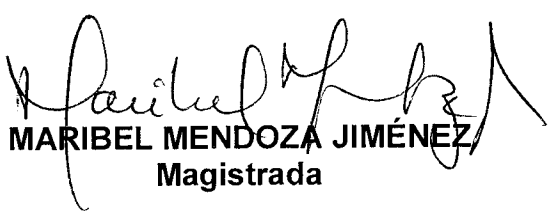
Por lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

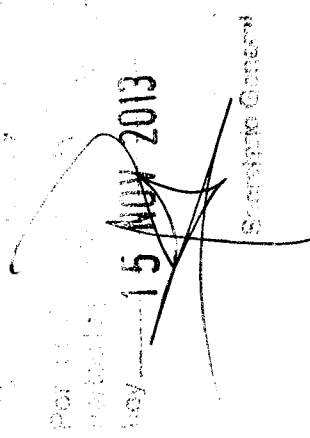
RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMESE la decisión que negó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el demandado, adoptada en la audiencia celebrada el veinticuatro (24) de octubre del dos mil trece (2013), por el Juez Primero Administrativo del Circuito de Cúcuta.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrada


15 NOV 2013
Secretaría General