REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, veinticuatro (24) de julio de dos mil veintitrés (2023)

MEDIO DE CONTROL	**:**	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
DEMANDANTE	**:**	**MARTHA IVETH MANCERA PINZÓN**
DEMANDADO	**:**	**NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y DEPARTAMENTO DEL META**
RADICADO	**:**	**50001 3333 008 2022 00261 00**

Revidado el presente asunto, se observa vencido el término de traslado de la demanda, de que trata el artículo 172 del CPACA; por ende, se procede a decidir lo pertinente.

1. ANTECEDENTES

Se tiene que mediante providencia de fecha 22 de agosto de 2022, se admitió la demanda instaurada por Martha Iveth Mancera Pinzón contra la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) y el Departamento del Meta, la cual fue notificada el día 10 de octubre de 2022.

Que la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) y el Departamento del Meta contestaron la demanda los días 17 y 24 de noviembre de 2022, respectivamente; en tal sentido, **se tendrá por contestada la demanda**.

Así las cosas, corresponde continuar el trámite procesal, razón por la cual resulta necesario entrar a analizar si con las con las contestaciones fueron propuestas excepciones previas, y de ser así, si es procedente entrar a estudiarlas.

2. EXCEPCIONES PROPUESTAS.

Revisadas las contestaciones de la demanda, se advierte que la demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), propuso como excepciones: 1. *Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales:* 2. *Falta de legitimación en la causa por pasiva;* 3. *Inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido,* 4. *Prescripción;* 5. *Caducidad;* 6. *Procedencia de la condena en costa en contra del demandante;* y, 7. *Genérica*. Por otro lado, la demandada Departamento del Meta formuló como excepciones de mérito las denominadas: *"falta de legitimación en la causa por pasiva; "Actuación legítima y oportuna de la entidad territorial Departamento del Meta, frente a la liquidación y abono en cuenta de las cesantías de la demandante y frente al pago de los intereses de las cesantías" e "Inexistencia del acto o documento de respuesta ficto que se demanda";* y como excepción previa la denominada *"Caducidad de la acción"*.

Advierte el Despacho que, sólo corresponde a excepciones previas de las prevista en el artículo 100 del C.G.P. la denominada "*Ineptitud de la demanda por falta de*

requisitos formales"; empero, atendiendo las modificaciones efectuadas al procedimiento de lo contencioso administrativo, las excepciones de caducidad y de falta de legitimación en la causa por pasiva son de las excepciones anteriormente denominadas mixtas, y que se han contemplado por el legislador como excepciones perentorias que conforme a lo dispuesto en el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 (adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021), podrían desatarse en sentencia anticipada, de encontrarse probadas; por lo que el Juzgado, realizará también el pronunciamiento de las señaladas.

2.1. Trámite.

En tal sentido, en el presente asunto se surtió el traslado de las excepciones propuestas por las entidades demandadas con las contestaciones de la demanda, frente a las cuales la parte demandante se pronunció dentro del término.

2.2. Análisis de las excepciones formuladas.

2.2.1. De la excepción de "*Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales"*.

La Nación - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales manifestó que, al examinar la demanda presentada observó que el medio de control incoado es el de nulidad y restablecimiento del derecho de un *acto ficto o presunto* proferido por la administración, éste que no se demostró su existencia dentro del plenario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

Afirmó que, la sentencia proferida por el Consejo de Estado de fecha 15 de septiembre de 2011 [Rad. 50001-23-31-000-2005-40528-01 (0097-10)], hace una precisión clara de las consecuencias para aquellas acciones judiciales en las que se desvirtúa la ausencia de respuesta por parte de la administración, la cual no es otra que la declaratoria de ineptitud de la demanda, *cuando en primer lugar, se 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*.

A efectos de resolver este aspecto preliminar, el Despacho entra a estudiar la excepción planteada, teniendo que el artículo 100 del C.G.P., nos indica taxativamente cuales son las excepciones previas que se pueden proponer, donde en su numeral 5º dice: *"Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones";* es decir, nos remite automáticamente a nuestra legislación, para determinar si se cumplió con las exigencias de los artículos 162, 163 y demás del C.P.A.C.A.

Las excepciones previas se caracterizan porque su finalidad primordial es atacar el procedimiento, no la cuestión de fondo del litigio o del derecho controvertido; de ahí que, no le asiste razón a la demandada por cuanto del contenido de la demanda observa ésta Juzgadora que se reúnen los requisitos exigidos en el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, pues del escrito de demanda se advierte que se cumple con dicha exigencia, aunado a los anexos de la misma; pues es precisamente el fondo del asunto es determinar si se configura o no un acto ficto y presunto y por ende, si corresponde declarar la nulidad del mismo; en tal sentido, es prematuro señalar si del material probatorio aportado se vislumbra la existencia del acto y vicios en el mismo, pues tal pronunciamiento corresponde hacerlo en la sentencia, analizando todo el material probatorio existente.

Aunado a lo anterior, no se debe desconocer que los funcionarios judiciales están llamados al estudio de la demanda, a interpretarla cuando no es clara y precisa, a fin de desentrañar el verdadero propósito de la parte demandante y de esa manera no sacrificar el derecho sustancial, en este sentido es dable estudiar a fondo los hechos y las pretensiones de la demanda incoada a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; en consecuencia, se declarará no fundada la excepción de inepta demanda propuesta.

2.2.2. De la excepción de "*falta de legitimación en la causa por pasiva*".

Se observa que, la demandada Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, propuso la excepción mixta de *falta de legitimación en la causa por pasiva*, argumentando que las entidades territoriales se les otorga la obligación operativa de liquidar las cesantías, de conformidad con el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019; aunado que, la calidad de empleador no se comparte de ninguna forma con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG, dada la 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, por lo que dicha calidad la ostenta el ente territorial.

Por otro lado, el Departamento del Meta, si bien es cierto la excepción no es motivada; también lo es, que en el pronunciamiento de los hechos, específicamente en el quinto, sostuvo que a quien le corresponde consignar los intereses a la cesantía y las cesantías de la demandante recae exclusivamente sobre el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag).

Ahora bien, considera ésta Juzgadora prudente, recordar la postura asumida frente a la excepción; por lo que en reiteradas oportunidades este presupuesto ha sido analizado por la jurisprudencia desde dos aspectos, valga indicar, i) la legitimación de hecho que hace mención al mero hecho de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez sea iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, y (ii) la

legitimación material que se refiere a la participación o relación real que tienen las personas naturales o jurídicas, sean o no partes del proceso, con los hechos que originaron la demanda[1].

Lo mencionado va en armonía con la concepción que al respecto ha tenido el Consejo de Estado, al considerar que conforme a lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 180 del CPACA, la legitimación en la causa técnicamente no es un excepción previa, sino que constituye un presupuesto material de la sentencia, salvo en lo que respecta a la legitimación de hecho, que se refiere a la mera vinculación procesal del demandante y del demandado al litigio propuesto, lo cual se determina al trabarse la Litis, por ende, que la legitimación material se refiere al derecho sustancial, por lo cual, su ausencia no constituye un impedimento para desatar el litigio, sino un motivo para decidirlo en forma adversa al actor, tesitura que como ya ha indicado, comparte esta Juzgadora y así se ha plasmado en varias ocasiones al resolver esta tipo de excepción.

Por tal circunstancia, resulta prematuro hacer un juicio sobre la relación sustancial entre las partes, en este estadio procesal, de tal manera, que el Despacho, realizará el respectivo análisis y resolución en la sentencia, toda vez, que la legitimación material, al ser una condición propia del derecho sustancial, y no una condición procesal, sino un elemento de la pretensión, y en orden resulta siendo realmente un presupuesto de la sentencia.

2.2.3. De la excepción de "*Caducidad*".

La Nación - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales, sostuvo que debe contabilizarse el término de cuatro (4) meses para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho pretendido en el presente asunto, a partir del acto expreso que negó el reconocimiento de la sanción; solicitando, se estudie a efectos de que posiblemente se haya configurado la presente excepción.

El Departamento del Meta adujo, que a la petición de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías año 2020 y sus intereses, formulada por la apoderada del demandante mediante escrito del 11 agosto de 2021, la respuesta fue dada por la entidad territorial el día 13 de agosto de 2021 (fecha en que se cargó esta respuesta a la plataforma), debe tenerse el día hábil siguiente (17 de agosto de 2021) como el punto de partida para el cálculo de los cuatro meses con que contaba la parte actora para promover la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que nos ocupa.

Ahora bien, revisado el escrito de la demanda lo que se pretende es la nulidad del acto ficto configurado el día 11 de noviembre de 2021, frente a la petición presentada ante el Departamento del Meta el 11 de agosto de ese mismo año. De

[1] Consejo de Estado, Sección tercera, Subsección B, auto del 20 de febrero de 2020, ponencia del Consejero Ramiro Pazos Guerrero, dentro del radicado 25000-23-36-000-2019-00216-01 (65232).

tal manera que, según los argumentos de las accionadas la respuesta no es ficta, sino real o material.

La existencia del acto administrativo ficto se presume en virtud del ordenamiento jurídico, el cual se estructura ante la pasividad de la autoridad administrativa que ostenta el deber legal y funcional de reconocer o negar un derecho y/o resolver un asunto a través de la expedición de un acto administrativo expreso, dicha actividad de omisión se denomina silencio administrativo, que puede ser positiva o negativa, esta última como regla general, fue regulada en el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011 o C.P.A.C.A. en el que se dispuso, entre otras, que *"transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa".*

Con el objeto y/o finalidad de delimitar el conocimiento del control jurisdiccional la teoría del acto administrativo los clasificó en tres (3) tipos de actos, estos son: i) preparatorios, accesorios o de trámite[2]; ii) definitivos[3]; y, iii) de ejecución[4]; por regla general, son *"los actos administrativos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados. Excepcionalmente también lo son los de trámite cuando impiden la continuación de este"*[5].

Ahora la Jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto de la configuración del acto ficto o presunto por causa del silencio administrativo negativo, ha enseñado que esta se estructura en distintos supuestos, como lo es entre otros, cuando se dicta respuesta meramente formal y/o de trámite, veamos:

> *"Oportuno resulta precisar que –independientemente de la responsabilidad disciplinaria a que haya lugar-a la configuración del silencio administrativo y, por tanto, del correspondiente acto administrativo ficto o presunto, habrá lugar en todos aquellos eventos en que la Administración no resuelva o decida el fondo de la petición que le ha sido elevada, lo cual incluye todos aquellos casos en los cuales a la respuesta que se brinde a la petición correspondiente resulte* ***puramente formal o de trámite****, pero sin adoptar decisión o, lo que es lo mismo, sin resolver de fondo el objeto de la petición, así como los casos en que expedida la decisión la misma no se notifica en la forma y con el lleno de las exigencias legales (artículos 44 y 45 C.C.A.), puesto que la falta de notificación o la irregularidad de la misma impide la generación de efectos legales respecto del acto administrativo proferido en virtud*

[2] "i) Preparatorios, accesorios o de trámite que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso, son instrumentales y no encierran declaraciones de la voluntad ni crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración.

[3] "ii) Definitivos que el artículo 43 del cpaca define como "… los que decidan directamente o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación". La jurisprudencia advierte que son "… aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica en particular …" Es decir, son los que resuelven de fondo una situación jurídica o impiden la continuación del procedimiento administrativo, en razón a que contienen la esencia del tema a decidir y tienen la potestad para modificar la realidad con su contenido.

[4] "iii) Los actos administrativos de ejecución que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa. Por regla general son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados. Excepcionalmente también lo son los de trámite cuando impiden la continuación de este.

[5] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 5 de noviembre de 2020, Rád. 25000-23-41-000-2012-00680- 01 (3562-15), C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

> *de una petición (artículo 48 C.C.A.), de tal suerte que su sola expedición –sin notificación en debida forma-, no tiene virtualidad para interrumpir el término consagrado en la ley como requisito para la configuración del silencio administrativo.*
>
> *En consecuencia, sólo las respuestas que resuelvan o decidan el fondo de la petición o solicitud que se ha elevado y que se hubieren notificado en debida forma, impedirán de manera efectiva la configuración del respectivo silencio administrativo."*[6] (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, se avizora como anexo al escrito de la demanda, la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en la consignación oportuna de las cesantías, radicada bajo el número MET2021ER010941 del 11 de agosto de 2021 (págs. 58-61); ahora, la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no acredita prueba alguna del acto expreso; sin embargo, el Departamento del Meta aportó una respuesta de fecha 13 de agosto de 2021, suscrito por la Gerencia Administrativa y Financiera del Departamento del Meta, en el que comunicó *"…mediante oficio 17003-0002 de fecha 20 de enero del 2021, a la Fiduprevisora la base de datos de los docentes con régimen anualizado para el pago de intereses de la cesantías del año 2020."*

En ese orden fáctico, normativo y jurisprudencial, considera el Despacho que el indicado oficio de fecha 13 de agosto de 2021 concierne a un acto administrativo de comunicación, pues únicamente informó la realización de un trámite, el cual, a diferencia de lo sostenido por el ente territorial, no hay expresamente contestación negativa a la petición remitida el 11 de agosto de 2021, pues con él no se creó, modificó o extinguió una situación jurídica particular, y por consiguiente, que no es enjuiciable ante la jurisdicción contenciosa administrativa, de tal manera, que ante la omisión de resolución de fondo la solitud el 11 de agosto de 2021 se configuró el acto ficto o presunto producto del silencio administrativo negativo, cuya nulidad se demandó en el libelo inicial.

Razones suficientes para que este estrado judicial concluya que no hay acto expreso que haya negado el reconocimiento de la sanción, por ende si un acto ficto o presunto del 11 de noviembre de 2021, el cual a lo dispuesto en el literal d del numeral 1° del artículo 164 del C.P.A.C.A. podría demandarse en cualquier momento, por lo que se negará la excepción de caducidad de la acción

3. Audiencia Inicial.

Con el fin de continuar el trámite procesal pertinente, de conformidad con lo ordenado en el numeral 1° del artículo 180 del C.P.A.C.A., se fijará fecha y hora para llevar a cabo la AUDIENCIA INICIAL dentro del presente asunto, la cual se llevará a cabo de manera virtual mediante la aplicación o plataforma *Lifesize*, para lo cual la secretaría cargará en la plataforma SAMAI, el link con antelación y se tramitará de acuerdo a las reglas consagradas en el citado artículo, el cual fue modificado por el

[6] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 8 de marzo de 2007, Rád. 25000-23-26-000-1995-01143-01 (14850), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

artículo 40 de la Ley 2080 de 2021.

4. Poderes.

4.1. El Departamento del Meta, allegó poder otorgado por la Secretaría Jurídica del Departamento del Meta, al abogado **Jaime Alberto Rodríguez Arias**; por lo que se le reconocerá personería para actuar dentro del proceso de la referencia, conforme a las facultades expresas en el mismo.

4.2. La Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, allegó poder general otorgado a través de las Escrituras Públicas No. 10184 del 09 de noviembre de 2022 protocolizada en la Notaría 27 del Círculo de Bogotá, a la abogada **Aidee Johanna Galindo Acero**; quien a su vez sustituyó el poder al abogado **Enrique José Fuentes Orozco**. Por lo tanto, se reconocerá personería a los apoderados mencionados como principal y sustituto, conforme a las facultades expresas en los poderes conferidos.

Por lo expuesto, el Despacho;

RESUELVE

PRIMERO. Tener por contestada la demanda presentada por la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Departamento del Meta, conforme a lo expuesto.

SEGUNDO. Declara no probada la excepción previa de *"Inepta demanda por falta de requisitos formales"* formulada por la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente asunto.

TERCERO. TERCERO. Declara no probada la excepción de *"Caducidad"* formulada por la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Departamento del Meta, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente asunto.

CUARTO. Abstenerse de decidir por el momento la excepción de *"Falta de legitimación en la causa por pasiva"* formulada por la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Departamento del Meta, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente asunto.

QUINTO. Fijar como fecha y hora para llevar a cabo la **audiencia inicial** dentro del presente asunto, el día **20 de septiembre de 2023, a las 3:00 P.M.,** la cual se llevará a cabo de manera virtual mediante la aplicación o plataforma Lifesize, para lo cual la secretaría cargará en la plataforma SAMAI el link con antelación y se tramitará de acuerdo a las reglas consagradas en el numeral 1° del artículo 180 del C.P.A.C.A.,

modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021.

Por lo anterior, se previene a los apoderados de la partes del deber que tienen de comparecer a la audiencia so pena de la imposición de las sanciones establecidas en el numeral 4° del artículo 180 del C.P.A.C.A., salvo que dentro de los tres (03) días siguiente a la audiencia, acrediten con prueba sumaria la existencia de fuerza mayor o caso fortuito, precisando en todo caso, que la referida audiencia se llevará a cabo aunque aquellos no concurran; de igual modo que, en aras de garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y el cumplimiento del deber establecido en el artículo 3 de la Ley 2213 de 2022, para que verifiquen que sus poderdantes e intervinientes del interés de cada parte, cuenten con los medios tecnológicos que les permitan acceder e intervenir en la realización de la respectiva audiencia; de no ser así deberán manifestarlo al Despacho, dentro de los tres (03) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, cumpliendo con lo requerido por el parágrafo del Art. 1° ibidem.

Se requiere a las partes para que alleguen copia de sus documentos de identificación (cédula de ciudadanía y/o tarjeta profesional, certificado de existencia y representación legal, entre otros) así como los poderes principales y/o de sustitución máximo un (1) día antes de la audiencia al correo institucional del Juzgado j08admvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co. Así mismo, que este expediente se encuentra digitalizado y, por tanto, puede ser visualizado en su totalidad a través de la plataforma SAMAI.

SEXTO. Reconocer personería al abogado **Jaime Alberto Rodríguez Arias**, para actúe en representación del Departamento del Meta; y a los abogados **Aidee Johanna Galindo Acero** y **Enrique José Fuetes Orozco** para que actúen en calidad de apoderados principal y sustituto de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:
Angela Maria Trujillo Diazgranados
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
8
Villavicencio - Meta

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: **e263ed47973a352feaacd17d295746c818e12d3a115d3d2f72dfab1b05b6f8c0**
Documento generado en 24/07/2023 09:20:37 AM

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