



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, seis (06) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	JOSE AGUSTÍN MORENO ALEJO
DEMANDADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG) y MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
EXPEDIENTE:	50 001 33 33 008 2023 00343 00

Revisado el presente asunto, se observan vencidos los términos de que tratan los artículos 172 de la Ley 1437 de 2011 – traslado de la demanda, por ende, se procede a decidir lo pertinente.

1. Antecedentes

Se tiene que mediante auto fechado 22 de enero de 2024¹ se admitió la demanda, el cual se notificó a las demandadas el 2 de febrero de 2024 (samai, índice 00007), por lo cual, contando los días del traslado de la demanda, la fecha límite para contestar era el 20 de marzo de 2024.

Conforme a lo anterior, se observa que la demandada NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN–FOMAG, a través de la ventanilla virtual, el 15 de febrero de 2024 contestó la demanda²; de igual modo, el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, radico el 18 de marzo del presente año³ escrito de contestación; en tal sentido, se **tiene por contestada la demanda** por parte de NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN–FOMAG y del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO.

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

2. Excepciones propuestas

Revisado el escrito de contestación de la demanda, El MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FOMAG, propuso como excepción previa *falta de integración de litisconsorcio necesario por pasivo*; y como excepciones de mérito, formuló *falta de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG; para asumir condenas por sanción mora, posteriores al 31 de diciembre de 2019, días de sanción moratoria que debe cancelar el FOMAG, serían inferiores a los expresados por el demandante; días de sanción mora causados desde el 01 de enero de 2019, son responsabilidad del ente territorial.*

¹ Índice 00004, SAMAI.

² índice 00008, SAMAI.

³ Índice 00010, SAMAI.



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

De otro lado, el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, formulo como excepción la de *falta de legitimación en la causa por pasiva*.

Advierte el despacho que las excepciones formuladas, solo corresponde a excepciones previas de las prevista en el en el artículo 100 del C.G.P. de la *falta de integración del litisconsorte necesario*; no obstante, como quiera que con la reforma a lo contencioso administrativo, la *falta de legitimación en la causa por pasiva*, es una excepción mixta o perentoria, por lo que se procederá a su pronunciamiento.

2.1. Tramite surtido

Una vez vencido el término del traslado, la secretaría del Juzgado, dio traslado conforme a los artículos 175 y 201 A del CPACA (samai, índice 00012); la parte actora se pronunció frente a las mismas (índice 00011, samai).

2.2. Análisis de las excepciones formuladas

2.2.1. Falta de integración del litisconsorte necesario

Señaló la Nación - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales que, el Ente Territorial GOBERNACIÓN DEL META / SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL, no fue, y debe ser convocado por el accionante, como litisconsorte necesario, puesto que dicha entidad expidió la resolución de reconocimiento de las cesantías al accionante.

Con anterioridad a la vigencia de la Ley 1955 de 2019, donde, en todos los casos, el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO era el llamado a responder por el pago de la SANCION MORATORIA DE CESANTIAS PARCIALES O DEFINITIVAS DOCENTES, prevista en la Ley 1071 de 2006; y no prosperaba la excepción de FALTA DE INTEGRACIÓN DE LITISCONSORCIO NECESARIO, cuando se solicitaba la vinculación del Ente Territorial; por cuanto, en concepto de la Judicatura, éste no actuaba independientemente en la emisión de la Resolución que concedía las cesantías; sino que, lo hacía a nombre del FOMAG, o por Delegatura del MINISTERIO DE EDUCACIÓN. En ese sentido, pese a que la moratoria la generara el ENTE TERRITORIAL, por incumplimiento en los plazos fijados para la emisión o recepción de los Actos Administrativos, simpe le era achacable la moratoria en el pago de las cesantías docentes, al FOMAG. (pag. 3, índice 00008, samai).

En punto de resolver la excepción propuesta, según conceptos de la doctrina nacional, el tercero son todas aquellas personas que al trabarse la relación jurídica procesal no tienen la calidad de parte en cuanto no figuran como demandantes o demandados, pero que una vez que intervienen dentro del proceso, voluntariamente, convocados por el juez o por la parte principalmente interesada, se convierte en parte.

El artículo 61 del CGP consagra la figura del litisconsorte necesario y el deber de su integración a la litis; lo que tiene como propósito procurar que se adopte una decisión de



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

fondo e impedir que ella se vea truncada por la falta de comparecencia en la actuación procesal de quienes son indispensables, por cuanto la cuestión litigiosa debe resolverse de manera uniforme para todos, ya por versar el proceso sobre relaciones o actos jurídicos que por su naturaleza o disposición legal no fuere posible hacerlo sin que concurran los sujetos de tales relaciones o de quienes intervinieron en dichos actos.

Como lo indicó la demandada, es importante señalar que el Consejo de Estado ha dispuesto de manera clara que le compete exclusivamente al FOMAG, la obligación de reconocer y pagar las cesantías de los docentes afiliados y, en consecuencia, también tiene a su cargo el deber de cancelar la sanción moratoria. En sus palabras señaló:

En primer lugar, la Sala se pronunciará sobre la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio; en relación con esta proposición, se observa que tal como lo señaló el a quo, no es procedente la vinculación del Municipio de Villavicencio-Secretaría de Educación, toda vez que la obligación de reconocimiento y pago de las cesantías del demandante, le corresponde al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y no a las entidades territoriales. Estas últimas, únicamente tienen a su cargo elaborar el proyecto de resolución de reconocimiento para que sea aprobado o improbadado por la entidad fiduciaria y es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio el obligado a efectuar o materializar el pago de la prestación social.

Así pues, la Sala considera que en los procesos judiciales de nulidad y restablecimiento del derecho promovidos ante esta jurisdicción contra el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, en los que se discuta el reconocimiento de prestaciones sociales, no es procedente la vinculación de las entidades territoriales; porque las consecuencias económicas que se deriven de los actos administrativos proferidos en virtud de la desconcentración administrativa dada en la secretarías de educación territoriales, radican únicamente en la Nación – Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.⁴

(...)

Entidad encargada del pago de la sanción moratoria

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es la entidad competente para reconocer y pagar las prestaciones de sus docentes afiliados, como lo indica el numeral 1º del artículo 5 de la Ley 91 del 29 de diciembre de 1989, así:

“ARTÍCULO 5. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, tendrá los siguientes objetivos:

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

(...)”.

A su turno, el Decreto 1775 del 3 de agosto de 1990⁵, expedido por el Presidente de la República, en los artículos 5, 6, 7 y 8 reglamentaba el trámite para las solicitudes de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales del Magisterio. Sin embargo, posteriormente, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005⁶ dispuso que las prestaciones sociales son

⁴ CE, Sección Segunda – Subsección B. Auto de 11 de abril de 2019. Consejero Ponente: César Palomino Cortés.

⁵ “Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de que trata la Ley 91 de 1989”.

⁶ “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”. “ARTÍCULO 56. RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES EN MATERIA DEL FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. Las prestaciones sociales que pagará 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



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

reconocidas por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, mediante la aprobación del proyecto de resolución por parte de quien lo administre, el cual debe ser elaborado por el Secretario de Educación de la Entidad Territorial Certificada donde está vinculado el docente.

A partir de la lectura de estas normas, la jurisprudencia de esta Corporación ha concluido que el Fondo tiene la función de (i) aprobar el acto que reconoce y de (ii) pagar la prestación del docente. También se ha destacado que la Secretaría de Educación del ente territorial actúa en nombre del fondo, el cual, por ende, no está legitimado por pasiva frente al reconocimiento y pago de las cesantías, pues solo tiene a su cargo la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento que sea aprobado por la entidad fiduciaria, siendo el fondo quien concreta el pago. Así se consideró en el auto del 26 de abril de 2018 al indicar lo siguiente:

"(...) en los procesos judiciales de nulidad y restablecimiento del derecho promovidos ante esta jurisdicción contra el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, en los que se discuta el reconocimiento de prestaciones sociales, no es procedente la vinculación de las entidades territoriales."⁷

En consecuencia, en vista que el pago de las cesantías le compete exclusivamente al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, esté también debe cancelar la sanción moratoria. Por este motivo, la Sala mantendrá la posición respecto a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Villavicencio – Secretaría de Educación decretada por el Tribunal Administrativo del Meta.⁸ (Negrilla y Subraya por fuera del texto)

Con apoyo en el criterio sentado por el Consejo de Estado, aunado a que no le asiste razón a la togada, pues en el presente asunto en primer lugar se pretende la nulidad de un acto ficto configurado o presunto por no atender la petición radicada el 30 de agosto de 2022 ante el Municipio de Villavicencio; y como segundo, de los anexos de la demanda se observa que el ente territorial y/o entidad que expidió la resolución de reconocimiento de las cesantías al accionante fue la Secretaría de Educación del Municipio de Villavicencio⁹ y no el Departamento del Meta, como lo sostiene la demandada; entonces, se declarará no probada la excepción de *falta de integración de litisconsorcio necesario* planteada por el FOMAG., pues es claro que éste es el único responsable en cancelar la sanción moratoria de los docentes afiliados al fondo, y por tanto se puede decidir de fondo el asunto sin que sea necesaria la intervención del ente territorial; no obstante, en el presente asunto, el ente territorial está vinculado como demandado; en tal sentido, **se declara no probada la excepción propuesta** y se continuará con el trámite del proceso.

2.2.2. Falta de legitimación en la causa por pasiva

Las demandadas NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FOMAG y MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, propusieron la excepción mixta de *falta de legitimación en la causa por pasiva*.

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".

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. William Hernández Gómez, proceso con radicado 68001-23-33- 000-2015-00739-01 (0743-2016)

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero ponente: César Palomino Cortés, 2 de octubre de 2019, Radicación número: 50001-23-33-000-2014-00119-01(3432-16), Actor: Héctor Gabriel Céspedes Romero, Demandado: Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Municipio De Villavicencio – Secretaría De Educación

⁹ Resolución 1500-67.10/1847 de 4/11/2020, pagina 29, índice 00002, samai.



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Ahora bien, sin dejar de lado la argumentación dada en la excepción resuelta anteriormente; considera ésta Juzgadora considera 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 demanda¹⁰.

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 una 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.

3. Audiencia inicial

Revisado el expediente considera el Despacho que resulta innecesario llevar a cabo audiencia inicial dentro del presente asunto atendiendo las disposiciones expedidas la Ley 2080 del 25 de enero de 2021¹¹ que insertó modificaciones y adiciones procedimentales al CPACA de manera permanente, el Despacho dispone ajustar el procedimiento dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 182 A del C.P.A.C.A. adicionado por la Ley 2080 de 2021, específicamente en lo señalado en el numeral 1°, literales a, b y c), toda vez que se cumplen los presupuestos previstos en la ley para proferir **sentencia anticipada**, previo pronunciamiento sobre las pruebas y la fijación del litigio.

4. Fijación del litigio

¹⁰ Consejo de Estado, Sección tercera, Subsección B, auto del 20 de febrero de 2020, ponencia del Consejero Ramiro Pazos

¹¹ "Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción"



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

De conformidad con la demanda y contestación, se contrae a determinar **i)** son aplicables a los docentes afiliados al Fondo nacional de prestaciones sociales del Magisterio las disposiciones contenidas en la Ley 1071 de 2006 y la Ley 1955 de 2019.

En caso afirmativo, establecer **ii)** si consecuencia de la petición radicada por la parte actora se configuró un acto ficto o presunto originado por el silencio de la administración; **iii)** verificar si hay lugar a declarar nulidad del acto ficto o presunto por violación de la Constitución y la ley; **iii)** esclarecer si el demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción mora, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contado desde los 15 días siguientes al momento en que se radicó la solicitud de cesantías, de conformidad con el artículo 57 de la ley 1955 de 2019; **(iv)** al igual determinar si el demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción por mora establecida en la ley 1071 de 2006, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, contado desde los 45 días hábiles siguientes al momento en que quedo ejecutoriado el acto administrativo que reconoció las cesantías; así como, que dichos valores sean indexados y reconocidos intereses moratorios.

Lo anterior no obsta para que las partes hagan las observaciones pertinentes sobre la anterior fijación del litigio u objeto de controversia, el cual es eminentemente provisional, por cuanto, después de leer las alegaciones y al momento de proferirse el fallo, podrá estudiarse de nuevo la posibilidad de adición, aclaración o precisión de los problemas jurídicos. Esta fijación del litigio se hace como mero indicativo para las alegaciones que han de presentar las partes¹².

5. Decreto de Pruebas

5.1. Parte demandante

5.1.1. Documental

Se decretan e incorporan al expediente las documentales aportadas con la demanda, señaladas en el capítulo "V. PRUEBAS Y ANEXOS", visibles en aplicativo Samai, índice 00002; a los cuales se les dará el valor probatorio que le corresponda en el momento procesal oportuno.

5.2. Parte demandada – Ministerio de Educación - FOMAG.

5.2.1. Documental

Si bien contestó la demanda, no aportó pruebas.

5.3. Parte demandada – Municipio de Villavicencio

¹² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A. Providencia de fecha ocho (8) de junio de dos mil veintiuno (2021). Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Radicación: 11001-03-25-000-2012-00480-00 (1962- 2012)



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Se decretan e incorporan al expediente las documentales aportadas con el escrito de contestación de demanda acápite "*VIII PRUEBAS*", cargados en SAMAI, índice 00010, los cuales corresponden al expediente administrativo; a los cuales se les dará el valor probatorio que le correspondan en el momento procesal oportuno.

6. Alegatos de conclusión y concepto Ministerio Público

Advirtiéndose por parte del Despacho que no hay pruebas por practicar y, que dentro del expediente obra material probatorio suficiente para proferir decisión de fondo en el presente caso; se considera pertinente **correr traslado** a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión, así como también, al representante del Ministerio Público para que dentro de los **diez (10) días** siguientes contados a partir de la notificación de esta providencia, presenten por escrito los alegatos de conclusión y el concepto de fondo respectivamente. Ello, de conformidad con lo establecido en el numeral 1° del artículo 182A del CPACA, adicionado por el artículo 42 de la ley 2080 del 2021, en conjunción con lo indicado en el artículo 181 del C.P.A.C.A.

Se insta a las partes a radicar **una sola vez** la correspondencia a través de la **ventanilla virtual** habilitada en la plataforma SAMAI, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA23-12068 del 16 de mayo de 2023, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura; así como, abstenerse de radicar memoriales simultáneamente a través del correo electrónico y la ventanilla.

Se les advierte que, deberán dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 3° de la Ley 2213 de 2022, y el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 186 del CPACA, esto es, deberán enviar un ejemplar de los memoriales presentados al despacho a las direcciones electrónicas de las demás partes del proceso so pena de sanción solicitada por la parte afectada.

7. Poderes

La Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, allegó poder general otorgado a través de la Escritura Pública No. 1796 del 13 de septiembre de 2023, protocolizada en la Notaría 10 del Círculo de Bogotá, a la abogada **Milena Lylyan Rodríguez Charris**, identificada con C.C. N° 32.859.423 y T.P. N° 103.577 del Consejo Superior de la Judicatura; quien a su vez sustituyó el poder a la abogada **Nidia Stella Bermúdez Carrillo**, identificada con C.C. 1.014.248.494 y T.P. N° 278.610 del Consejo Superior de la Judicatura; por lo tanto, se **reconoce personería** a las apoderadas mencionadas como principal y sustituta, conforme a las facultades expresas en los poderes conferidos.

De otro lado, el **Municipio de Villavicencio**, a través de Jefe la Oficina Asesora Jurídica, quien inicialmente contestó la demanda y luego, otorgó poder al abogado **Rómulo**

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Bustamante Méndez¹³ C.C. 17.341.988 y T.P. N° 172.760 del Consejo Superior de la Judicatura; por lo tanto, se **reconoce personería** al apoderado, conforme a las facultades expresas en los poderes conferidos.

En firme esta providencia, ingrésese el expediente al despacho para proferir la decisión que en derecho corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Firma electrónica)

ANGELA MARÍA TRUJILLO DIAZ-GRANADOS
Jueza del Circuito

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: **2e2dd16c10f095bcc93f1d2507b28ed8f614f61dc62df134814111cd6298172a**

Documento generado en 06/05/2024 10:27:34 a. m.

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

¹³ Indices 00014 y 15, SAMAI.