



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: JOSÉ MILLER BARRERA PIÑEROS
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG) Y DEPARTAMENTO DEL META
EXPEDIENTE: 50 001 33 33 008 2023 00345 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 la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN–FOMAG, a través de la ventanilla virtual, el 15 de febrero de 2024 contestó la demanda²; así mismo, el DEPARTAMENTO DEL META, a través de la ventanilla virtual, el 28 de febrero de 2024 radico contestación de la demanda³; en tal sentido, se **tiene por contestada** la demanda por parte de NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN–FOMAG y del DEPARTAMENTO DEL META.

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

Revisada las contestaciones de la demanda, se tiene que la demandada **Nación – Ministerio de Educación – Fomag**, propuso como excepciones de mérito: *Falta de integración de litisconsorcio necesario por pasivo, falta de legitimación en la causa por pasiva del FOMAG para asumir condenas por sanción mora posteriores al 31 de diciembre de 2019;* **Departamento del Meta**, propuso como excepción: *Caducidad de la acción, inexistencia del derecho cobro de lo no debido, y falta de legitimación en la causa por pasiva.*

Advierte el despacho que las excepciones formuladas, corresponde a excepciones previas de las prevista en el en el artículo 100 del C.G.P. la de *falta de integración de litisconsorcio*

¹ Índice 00004, SAMAI.

² Índice 00008, SAMAI.

³ Índice 00009 SAMAI.



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

necesario por pasivo; empero, atendiendo las modificaciones efectuadas al procedimiento de lo contencioso administrativo, la excepción de *Caducidad* es de las excepciones anteriormente denominadas mixtas, y que se han contemplado por el legislador como excepción perentoria que conforme a lo dispuesto en el artículo 182 A de la Ley 1437 de 2011 (adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021), las cuales podrían desatarse en sentencia anticipada, de encontrarse probada; por lo que el Juzgado, realizará pronunciamiento de las señaladas.

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 00013); la parte actora se pronunció frente a las mismas, índice 00012, 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 del accionante (pag. 3, índice 00008, samai).

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 cuenta 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 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.

Para resolver la excepción planteada por la entidad 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.

Con apoyo en el criterio sentado por el Consejo de Estado, se declarará no probada la excepción de *falta de integración de litisconsorcio necesario* planteada por el FOMAG., pues



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

es claro que éste es el 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, así se puede ver en el auto admisorio de fecha 22 de enero de 2024; en tal sentido, **se declara no probada la excepción propuesta** y se continuará con el trámite del proceso.

2.2.2. Caducidad

Sostuvo la demandada **Departamento del Meta** que la parte demandante omitió informar que si se dio respuesta a la petición de información, esto es con el oficio 1730.2022-405 del 14 de julio de 2022 por parte del Gerente Administrativo y Financiero de la Secretaria de Educación del Departamento del Meta, que dicho acto se comunicó a la parte demandante el día 14 de julio de 2022, lo que indica que el 15 de julio de 2022 empezaron a correr los 4 meses, los cuales vencieron el 15 de noviembre de 2022.

Que la solicitud de conciliación extrajudicial se radico el día 2 de febrero de 2023, es decir, cuando habían transcurrido 2 meses y 18 días de vencido el termino dentro del cual podía iniciarse el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho (páginas 1 y 2, índice 00009 samai).

Ahora bien, revisado el escrito de la demanda lo que se pretende es la nulidad del acto ficto configurado el día 11 de octubre de 2022, frente a la petición presentada ante el Departamento del Meta el 111 de julio de ese mismo año. De 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 trámite⁴; ii) definitivos⁵; y, iii) de ejecución⁶; por regla general, son *"los actos*

⁴ "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.

⁵ "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



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

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”⁷.

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 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.”⁸ (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 MET2022ER008662 del 11/07/2022 (págs. 34 y 35); 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 14 de julio de 2022 radicado 17300.2022.405, suscrito por la Gerencia Administrativa y Financiera del Departamento del Meta, en el que comunicó *“... fue remitido a la Fiduciaria La Previsora S.A., por competencia, mediante oficio 17003-2022-403-14/07/2022, para su conocimiento, trámite y resolución, teniendo en cuenta que*

procedimiento administrativo, en razón a que contienen la esencia del tema a decidir y tienen la potestad para modificar la realidad con su contenido.

⁶ “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

⁷ 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.

⁸ 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.



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

los asunto en materia de pagos y deducciones que afectan las prestaciones económicas que se reconocen a los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se encuentran a cargo de la Fiduprevisora S.A., en los términos que señalan en el Decreto 2831 de 2005."

En ese orden fáctico, normativo y jurisprudencial, considera el Despacho que el indicado oficio de fecha 14 de julio de 2022 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 julio de 2022, 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 solicitud el 10 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, un acto ficto o presunto como está dispuesto en el literal d) del numeral 1º del artículo 164 del C.P.A.C.A. podría demandarse en cualquier momento, por lo que se declarará no prospera la excepción de caducidad de la acción propuesta.

2.2.3. Falta de legitimación en la causa por pasiva

Las demandadas NACION – MINISTERIO DE EDUCACION – FOMAG y DEPARTAMENTO DEL META, propusieron la excepción mixta de *falta de legitimación en la causa por pasiva*,

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 demanda⁹.

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 6º 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

⁹ Consejo de Estado, Sección tercera, Subsección B, auto del 20 de febrero de 2020, ponencia del Consejero Ramiro Pazos



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

impedimento para desatar el litigio, sino un motivo para decidirlo en forma adversa al actor, tesis 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 2021¹⁰ 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

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.

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; **iiii)** esclarecer si la 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 1 días siguientes al momento en que se radicó la solicitud de cesantías de conformidad con el artículo 57 de la Ley 1955 de 2019; al igual que, el reconocimiento y pago de la sanción mora, 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

¹⁰ "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

fijación del litigio se hace como mero indicativo para las alegaciones que han de presentar las partes¹¹.

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.

Si bien contestó la demanda, respecto de pruebas indicó que se tuvieran las aportadas en el plenario.

5.3. Parte demandada – Departamento del Meta

Se decretan e incorporan al expediente las documentales aportadas con el escrito de contestación de demanda, en el acápite "IV. Pruebas – Documentales Anexas", cargados en SAMAI, índice 00009; 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 1º 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,

¹¹ 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

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

7.1 La Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, allegó poder general otorgado a través de la Escritura Pública No. 1796 de L 13 de septiembre de 2023, protocolizada en la Notaría 10 del Círculo de Bogotá, a la abogada **Milena Lylyan Rodríguez Charris**; quien a su vez sustituyó el poder a la abogada **Nidia Stella Bermudez Carrillo**; por lo tanto, se **reconoce personería** a las apoderadas mencionadas como principal y sustituta, conforme a las facultades expresas en los poderes conferidos (Índice 0008 (1 y 2), samai).

7.2 El Departamento del Meta, junto con el escrito de la contestación de la demanda, anexó memorial poder otorgado por la secretaria Jurídica del Departamento del Meta, a la abogada **Gloria Elena Cifuentes Álvarez**¹²; por lo que se le **reconoce personería** para actuar dentro del proceso de la referencia, conforme a las facultades expresas en el mismo.

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,

¹² Pagina 13, índice 00009, samai).

conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **51a5fa149684ace59aab03160fb7889e1082e37b0cf0d7521d05bfa6f2632c1b**

Documento generado en 06/05/2024 10:27:35 a. m.

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