



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, treinta (30) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

MEDIO DE CONTROL : **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
DEMANDANTE : **MERY DELFINA DUEÑAS BARRERA**
DEMANDADO : **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**
– FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES
DEL MAGISTERIO y MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
RADICADO : **50001 3333 008 2022 00410 00**

Revisado el presente asunto y vencido el término de traslado de la demanda de que trata el artículo 172 del CPACA, procede el Despacho a decidir lo pertinente.

1. Antecedentes

Se tiene que mediante providencia de fecha 23 de enero 2023¹, se admitió la demanda instaurada por Mery Delfina Dueñas Barrera contra la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) y el Municipio de Villavicencio, la cual fue notificada el día 01 de febrero de la presente anualidad².

Que el Municipio de Villavicencio y la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) contestaron la demanda los días 13 y 16 de marzo³, respectivamente; esto es en tiempo, por lo que **se tiene por contestada la demanda**.

Así las cosas, corresponde continuar el trámite procesal, a que haya respectivo.

2. Cuestión previa – Petición Especial

Revisada la contestación de la demanda de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag), la apoderada manifestó, de conformidad con el artículo 271 del CPACA, coadyuvar la solicitud realizada por el Ministerio Público, esto es, remitir el presente caso al Consejo de Estado, con el fin de que se expida Unificación de Jurisprudencia, dada la importancia económica y jurídica para dicha entidad.

En los términos del artículo 271 del CPACA, modificado por el artículo 79 de la Ley 2080 de 2021, por razones de importancia jurídica, transcendencia económica o social que

¹ Índice 00005 Samai

² Índice 00008 Samai

³ Índice 00009 y 00010 Samai



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

ameriten la expedición de una sentencia de unificación, las Secciones del Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, ya sea de oficio, por remisión de secciones o subsecciones de dicha Corporación, a solicitud de parte o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del Ministerio Público, en los asuntos que provengan de los tribunales administrativos cuando el trámite sea en única y segunda instancia.

Al respecto, el Consejo de Estado ha explicado las fuentes que sirven de origen a las sentencias de unificación, y demás reglas de procedencia y trámite, así:

"[S]on tres fuentes distintas las que sirven de origen a estas sentencias. En primer lugar, se alude a aquellas que se expidan o se hayan expedido "por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia". Antes de la entrada en vigencia del CPACA, por regla general, la labor de unificación era efectuada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a la que le correspondía: "resolver los asuntos que le remitían las secciones por su importancia jurídica o trascendencia social" y "conocer los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la Corporación".

No obstante, las secciones también cumplían dicha función, especialmente las que estaban divididas en subsecciones, a las cuales el Reglamento del Consejo de Estado, les atribuyó expresamente la tarea de unificar la jurisprudencia a su cargo. Esta misma atribución de unificación, con importantes ajustes, los cuales se destacarán más adelante, se consagra en el artículo 271 del CPACA. Precisamente, en la norma en cita se dispone que (i) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificará los asuntos provenientes de las secciones del Consejo de Estado; mientras (ii) estas últimas harán lo mismo respecto de los casos provenientes de sus subsecciones o de los tribunales administrativos.

En segundo lugar, se destacan las sentencias que se expidan o se hayan expedido al decidir recursos extraordinarios. Sobre el particular, el CPACA establece (i) el recurso extraordinario de revisión y (ii) el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. El primero de ellos tiene por objeto corregir las sentencias que pueden resultar abiertamente injustas, por haberse fundado en pruebas o hechos fraudulentos o erróneos. Su definición le compete tanto a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, como a las distintas secciones y subsecciones que la integran, según se dispone en el artículo 249 del CPACA.

Por su parte, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, como se ha mencionado en esta sentencia, procede contra las decisiones de "única" y "segunda instancia" proferidas por los tribunales administrativos, cuando contraríen o se opongan a una sentencia de unificación del Consejo de Estado. Su resolución le compete de forma exclusiva a las secciones que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Un aspecto a destacar es que a la vez que este mecanismo ampara lo dispuesto en una sentencia de unificación, la definición acerca del mismo da lugar a una providencia de igual valor jurídico. Como el precepto legal demandado hace parte de la regulación de este último recurso, su examen con mayor detenimiento se hará al momento de proceder al análisis del caso concreto."⁴

En ese orden, conforme a la norma en cita y la jurisprudencia de referencia, se tiene que

⁴ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera – Subsección "B" – C.P. Stella Conto Díaz Del Castillo (E) - 21 de mayo de 2018 - Rad. N°. 20001-33-33-004-2013-00367-01



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

el presente asunto **no es susceptible** de la solicitud que presenta la parte demandada; además, la solicitud que presentó el Ministerio Público dentro del proceso N° 66001333300120220001600 **no afecta** o causa efecto dentro del presente proceso en este momento.

3. 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 excepción previa la *“Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales”* y como mixta la denominada *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*; y el Municipio de Villavicencio, propuso como excepción mixta la falta de legitimación en la casusa por pasiva; por lo que el Juzgado, realizará el pronunciamiento de las señaladas.

2.1. Trámite

En tal sentido, en el presente asunto se surtió el traslado⁵ de las excepciones propuestas por las entidades demandadas con las contestaciones de la demanda, frente a las cuales la parte demandante se pronunció al respecto⁶.

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 – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio anotó en el acápite denominado *«Inepta demanda por falta de requisitos formales en la demanda por indebida escogencia del acto administrativo a demandar»* que, la parte actora demandó el presunto acto ficto derivado del silencio administrativo negativo que operó respecto de la solicitud incoada el 18 de noviembre de 2021, la cual tuvo respuesta el 06 de agosto de 2021 mediante radicado No. 2021017, ésta que tuvo conocimiento la parte demandante por ser allegada como prueba documental al expediente, razón por la que debió ser dicho acto administrativo el atacado en sede judicial y no un supuesto acto ficto que no nació a la vida jurídica.

Igualmente, en el acápite titulado *“Ineptitud sustancial de la demanda por no agotamiento de la reclamación administrativa”* sostuvo que, la parte actora no presentó reclamación administrativa ante la Nación – Ministerio de Educación – FOMAG; por lo que el derecho de petición no fue interpuesto contra la Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, si bien lo dirige hacia dicha

⁵ Índice 00014 Samai – Micrositio portal web de la Rama Judicial <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-0-administrativo-mixto-de-villavicencio/469> - Traslado No. 021 del 28/03/2023

⁶ Índice 00013 Samai



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

entidad el apoderado se limita a enviar el documento a correos de propiedad del Ente Territorial al cual también reclama.

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 declara no fundada la excepción de inepta demanda propuesta.**

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

La Nación Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag) sostuvo 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.

De otra parte, el Municipio de Villavicencio afirmó que, el Fondo Nacional de



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag) está obligado a atender el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas del magisterio en los términos de ley, esto es, la consignación de cesantía y el pago de los intereses a las cesantías, en virtud de lo dispuesto en el literal b, numeral 3º del artículo 15 de la ley 91 de 1989, reglamentado por el Acuerdo No. 39 de 1998 expedido por el Consejo Directivo del FOMAG. Por lo que concluyó que, el municipio no está legitimado en la causa por pasiva, pues el ente sólo gestiona y radican las solicitudes.

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 demanda⁷.

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 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 2021⁸ que insertó modificaciones y adiciones

⁷ 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).

⁸ "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

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, de la siguiente manera:

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 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991 por el reconocimiento y pago inoportuno de las cesantías.

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 la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria en cuanto al no pago oportuno de las cesantías reconocidas y pagas por la entidad demandada y la indemnización por el pago tardío de los intereses a las cesantías; de acuerdo con lo establecido el artículo 1 de la Ley 52 de 1975, Ley 50 de 1990 y el Decreto Nacional 1176 de 1991, equivalente a un (1) día de salario por cada día de retardo, 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 partes⁹.

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 "VI ANEXOS", visibles en aplicativo Samai, índice 00001; a los cuales se les dará el valor probatorio que le corresponda en el momento procesal oportuno.

⁹ 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

5.1.2 A través de oficio. En cuanto a lo solicitado en el acápite “V. PRUEBAS - DOCUMENTAL SOLICITADA”, se **niega**, por considerar el Despacho que es innecesaria, toda vez que, con la información obrante en el expediente es suficiente para resolver el fondo del presente asunto.

5.2 Parte demandada – Municipio de Villavicencio

Documental. Se decretan e incorporan al expediente las documentales aportadas con el escrito de contestación de demanda, cargados en SAMAI, índice 00009; a los cuales se les dará el valor probatorio que le correspondan en el momento procesal oportuno.

5.3. Parte demandada – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG).

Documental. Se decretan e incorporan al expediente las documentales aportadas con el escrito de contestación de demanda, cargados en SAMAI, índice 00010; 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, 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 3º 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



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

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. 0129 del 19 de enero de 2023, protocolizada en la Notaría 27 del Círculo de Bogotá, a la abogada **Catalina Celemín Cardoso**; quien a su vez sustituyó el poder a la abogada **Jenny Alexandra Acosta Rodríguez**¹⁰. Por lo tanto, **se les reconoce personería** a las apoderadas mencionadas como principal y sustituta, conforme a las facultades expresas en los poderes conferidos.

7.2 El Municipio de Villavicencio junto con el escrito de la contestación de la demanda, anexó memorial poder otorgado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ente, a la abogada **Marisol Rojas Casanova**¹¹; 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

¹⁰ t_jaacosta@fiduprevisora.com.co

¹¹ abogadamarisolcasanova@gmail.com

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: **5984a68ab8c18641ffc7fa8fe7549a27cdd25aba44ade91c20ae14032486c676**

Documento generado en 30/10/2023 08:05:53 AM

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