

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



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 : **JOHAN OSMAR RUIZ REY**
DEMANDADO : **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
– FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES
DEL MAGISTERIO y MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**
RADICADO : **50001 3333 008 2023 00008 00**

Revisado el presente asunto y encontrándose 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 20 de febrero de 2023, se admitió la demanda instaurada por Johan Osmar Ruiz Rey 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 03 de marzo del presente año.

Que el Municipio de Villavicencio y la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) contestaron la demanda los días 31 de marzo y 11 de abril hogaño, 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 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 el Municipio de Villavicencio formuló como excepciones denominadas: «*falta de legitimación en la causa por pasiva*» y la «*Indeterminada*». Por otro lado, la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), propuso las nombradas: **i) Caducidad; ii) Falta de legitimación en la causa por pasiva; y iii) Inexistencia de la obligación**».

Advierte el Despacho que, las anterior excepciones no corresponden a las excepciones previas previstas en el artículo 100 del C.G.P.; 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 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



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

(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 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 "*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 Municipio de Villavicencio afirmó que, no está legitimado en la causa por pasiva, en consideración a que no es el ente territorial quien directamente liquida, reconoce o reajusta unas cesantías parciales o definitivas ni mucho menos, es el que realiza el pago de las cesantías, toda vez que la Secretaría de Educación del Municipio de Villavicencio es la que gestiona recibiendo y radicando las solicitudes, así como los recursos que se presentan contra estas, razón por la cual la petición de reconocimiento y pago de las cesantías parciales y de pago de sanción moratoria debió ir dirigida a la entidad fiduciaria que administra los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, para los fines y trámites correspondientes, y es la encargada de realizar los pagos.

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



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

partes del proceso, con los hechos que originaron la demanda¹.

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, tesis que como ya ha indicado, comparte esta Juzgadora y así se ha plasmado en varias ocasiones al resolver este 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.

2.2.2. De la excepción de "Caducidad".

La Nación - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales, sostuvo que: *«Atendiendo a la necesidad de organizar coherentemente diferentes instituciones procesales, el C.P.A.C.A. se encarga de fijar los términos de caducidad de las diferentes acciones contenciosas. En cada caso, es la naturaleza propia de los actos o hechos alrededor de los cuales versa la controversia jurídica, la que recomienda la fijación de un plazo más o menos largo para controvertir la conducta oficial, en desarrollo de las funciones constitucionalmente asignadas (artículo 150 C. P.), el legislador goza de libertad para configurar los procedimientos a través de los cuales se protegen los derechos ciudadanos y la integridad del ordenamiento jurídico. Resulta pertinente, entonces, que, como consecuencia de esta facultad, se puedan fijar límites en el tiempo para alegar el reconocimiento de garantías o impugnar la juridicidad de ciertos actos. Resulta necesario dotar de firmeza a las determinaciones.»*

Teniendo en cuenta los argumentos esbozados anteriormente, se observa que los mismos no atacan o expone las razones por las cuales se configura el fenómeno de la caducidad de la presente acción; sin embargo, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia y derecho al debido proceso, este Despacho se pronunciará, teniendo en cuenta las siguientes **consideraciones**:

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).

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

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 trámite²; ii) definitivos³; y, iii) de ejecución⁴; 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 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

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.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

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 VIL2021ER011107 del 08 de septiembre de 2021; ahora, si bien es cierto, la proponente de la excepción no aportó prueba alguna ni argumentó en debida forma la excepción; no es menos cierto que, con la contestación de la demanda presentada por el Municipio de Villavicencio, se aportó los oficios de fecha 20 de septiembre de 2021, cuyos radicados hacen referencia a VIL2021ER011106 (VIL2021EE009237) y VIL2021ER011107 (VIL2021EE009237), suscrito por la señora Claribel Fonseca Nieto –Director Técnico Dirección Administrativa-, en el que informó a la Sociedad de Abogados López Quintero que “...De acuerdo a la directriz establecida por la Dirección de Prestaciones de Económicas ? Fomag, la Dirección Administrativa-Área de prestaciones del Magisterio envió la información al correo electrónico interesescesantias@fiduprevisora.com.co el día 22 de Enero del 2021, cumpliendo así con los términos establecidos en el comunicado en comentario. ...”.

En ese orden fáctico, normativo y jurisprudencial, considera el Despacho que los mencionados oficios del 20 de septiembre de 2021, concierne a unos actos administrativos 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 08 de septiembre de 2021, pues con ellos 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 de la solicitud del 08 de septiembre 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 08 de diciembre de 2021, el cual a lo 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 negará la excepción de caducidad de la acción

3. Audiencia Inicial.

Revisado el expediente considera el Despacho que resulta innecesario llevar a cabo

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.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

audiencia inicial dentro del presente asunto atendiendo las disposiciones expedidas la Ley 2080 del 25 de enero de 2021⁷ 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, 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 partes⁸.

5. Decreto de Pruebas

5.1 Parte demandante

5.1.1 Documental. Se decretan e incorporan al expediente las documentales aportadas

⁷ "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"

⁸ 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)

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

con la demanda, señaladas en el capítulo "VI ANEXOS", visibles en aplicativo Samai, índice 0002; a los cuales se les dará el valor probatorio que le corresponda en el momento procesal oportuno.

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

5.2.1 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.

5.2.2. A través de oficio. Negar las solicitadas en el acápite «SOLICITUD DE PRUEBAS», pues la parte solicitante no debe descargar en el juzgador la carga que le impone el artículo 167 del CGP, en cuanto a la obligación que tiene de acreditar los supuestos de hecho que pretende hacer valer, lo anterior teniendo en cuenta que se trata de una certificación que la parte hubiese podido obtener a través de una petición, en cumplimiento de los deberes que le imponen el numeral 10 del artículo 78 y el inciso 2 del artículo 173 del CGP.

5.3. 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.

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.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

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.

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 **Karen Eliana Rueda Agredo**. Por lo tanto, se **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, el día 21 de marzo de 2023, allegó poder otorgado por el Jefe de la Oficina Jurídica de la entidad, a la abogada **Jessica Ximena Guerrero Suárez**; por lo que **se le reconoce personería** para actuar dentro del proceso de la referencia, conforme a las facultades expresas en el mismo.

Cumplido el término concedido para alegar de conclusión, por Secretaría ingrese el presente asunto para proferir sentencia anticipada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firma electrónica)

ANGELA MARÍA TRUJILLO DIAZ-GRANADOS
Jueza

Firmado Por:
Angela Maria Trujillo Diazgranados
Juez Circuito
Juzgado Administrativo

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: **4d4dea84099410931c79fba856a958a2c77984e3fb6ac37d24758c1c891dfdc5**

Documento generado en 30/10/2023 08:05:47 AM

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