

Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Expediente:	25269-33-33-001-2021-00170 -00
Demandante:	UGUETH SORAYA ZABALA OLAYA
Demandado:	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
Vinculado:	DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL
ASUNTO:	AUTO ADMITE DEMANDA PARCIALMENTE -RECHAZA PRETENSIÓN

Facatativá, cinco (5) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

1. ASUNTO A RESOLVER

UGUETH SORAYA ZABALA OLAYA, identificada con cédula de ciudadanía n.º 52.082.126, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el art. 138 de la Ley 1437 de 2011 (L.1437/2011), presentó demanda en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO y FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.

No obstante, revisado su contenido, se advierte la configuración de la causal de rechazo prevista en el num. 3º del art. 169 de la L.1437/2011, respecto a una de sus pretensiones; en consecuencia, se declarará su rechazo y se realizará el estudio de admisión sobre las demás pretensiones, atendiendo las siguientes:

2. CONSIDERACIONES

2.1. Lo que pretende

La demandante formuló las siguientes pretensiones:

“DECLARACIONES

1. *Se declare la Nulidad del acto ficto o presunto configurado el día **20 de febrero de 2021** por la **Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio –Departamento de Cundinamarca**, al dar respuesta negativa de forma ficta al derecho de petición radicado el **20 de noviembre de 2020** ante la Entidad, en donde se solicitó el pago de la Sanción Moratoria establecida en el artículo 5 de la ley 1071 de 2006.*
2. *Declara la nulidad del **Oficio No. 20211090779331 de fecha 12 de abril de 2021** a través del cual la **Fiduciaria La Previsora S.A.** da respuesta en forma negativa al derecho de petición radicado el día 20 de noviembre de 2020, tendiente al reconocimiento y pago en favor de mi mandante de la sanción moratoria contemplada en el artículo 5 de la Ley 1071 de 2006.*
3. *Reconocer, liquidar y pagar la sanción moratoria por no haberse cancelado a tiempo el valor reconocido por concepto de **CESANTIAS** en Resolución No. **000981 de 11 de junio de 2020**.*

CONDENAS

*Como consecuencia de la declaración anterior y a título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:***

(...)

2.2. Tesis del Despacho

Se sostendrá que en el presente asunto se configura la causal de rechazo prevista en el num. 3° del art. 169 de la L.1437/2011, respecto a la pretensión segunda de la demanda; por lo demás, procederá a admitirse la demanda.

Esquema metodológico para respaldar la tesis

En efecto, para sustentar la tesis planteada, se desarrollarán, en su orden, las siguientes premisas: **(i)** el control judicial de los actos de la administración, **(ii)** categorización del oficio de la Fiduciaria La Previsora, luego, **(iii)** configuración de la causal de rechazo y, por último, **(iv)** se realizará el estudio de admisión respecto de las demás pretensiones de la demanda.

a. Control judicial de los actos administrativos

Con el propósito de establecer los actos susceptibles de control judicial, el art. 43 de la L.1437/2011 se encargó de definir los actos definitivos como aquellos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

A su turno, el Consejo de Estado¹ indicó:

“De acuerdo con estos lineamientos jurisprudenciales, **sólo aquellas decisiones proferidas por la Administración en ejercicio de sus funciones**, producto de la conclusión de un procedimiento administrativo, o los actos que hacen imposible continuar con dicha actuación, en tanto afectan derechos o intereses, impongan cargas, obligaciones o sanciones o incidan en situaciones jurídicas, son susceptibles de control de legalidad, lo que significa que los actos de trámite se encuentran excluidos de dicho control, en tanto no deciden el fondo de la actuación administrativa ni ponen fin a la misma.”

De esta forma, en un primer momento, se puede afirmar que los actos administrativos susceptibles de control judicial son aquellos de carácter definitivo, es decir, aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica, y los actos de trámite que no hacen posible continuar con la actuación.

Aunado a lo anterior, el acto expedido con el propósito de dar cumplimiento a las decisiones emitidas por los jueces o entidades administrativas es objeto de control judicial excepcionalmente *“cuando la decisión de la administración va más allá de lo ordenado por el juez, y crea, modifica o extingue una determinada relación jurídica entre el Estado y el particular que no fue objeto de debate judicial.”*²

En consecuencia, para la procedencia del control jurisdiccional resulta indispensable que el acto en cuestión sea un acto administrativo que, expedido por la administración en ejercicio de sus funciones, revista la característica de ser un acto definitivo o, excepcionalmente, uno de trámite que impide continuar con la actuación administrativa.

b. El oficio de la Fiduprevisora SA como acto administrativo en el marco de las competencias atribuidas a la Fiduciaria

Ha sido criterio reiterado en este Juzgado, el considerar que el oficio que emana de la Fiduprevisora SA y que se emite en el marco del trámite que se adelanta para absolver la solicitud de los docentes orientado al pago de la sanción moratoria, *no es susceptible de control judicial*, puesto que aquel no constituye un acto administrativo, en la medida en que no es una manifestación de la voluntad de la administración, lo cual parte de comprender que la Fiduprevisora S.A. no tiene facultad para proferir actos administrativos, por no ser esa su competencia.

¹ CE, Sentencia de 16 de agosto de 2018, O. Giraldo

² CE, Sentencia de 1 de marzo de 2018, R. Suárez

Ahora bien, para sustentar la conclusión a la que se arriba, es decir, aquella relativa a considerar aquel oficio como no susceptible de control judicial, debe tenerse en cuenta que la L.91/1989³, por la cual se crea el Fomag, consagró que los recursos de dicha entidad serían manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta; así mismo, el art. 9° de la precitada ley, dispuso que las prestaciones sociales que le corresponde pagar al Fomag, serían reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, a través de las entidades territoriales.

Cabe recordar que el Ministerio de Educación celebró contrato de fiducia mercantil sobre los recursos que integran el Fomag y que en dicho contrato se estipuló que una de las obligaciones del Fideicomitente era reconocer las prestaciones sociales que pagará el fondo -función administrativa-; mientras que compete a la Fiduciaria cancelar, con los recursos dados en fiducia, las prestaciones que conforme a la L.91/1989 deba cancelar el Fomag al personal docente nacional y nacionalizado -obligación contractual-.

Conforme a lo anterior, se entiende que la Fiduciaria La Previsora, es la encargada de administrar los recursos del Fomag y de pagar las prestaciones sociales que sean reconocidas por esta entidad y las Secretarías de Educación, lo cual no implica que tenga la facultad para proferir actos administrativos resolviendo las peticiones presentadas por los docentes en el marco de esa regulación; es decir, la normativa que regula la materia no dispuso una **delegación** de funciones administrativas a cargo de la Fiduciaria, por lo que mal se haría en admitir que, *de facto*, y por una inveterada costumbre *contra legem* la Fiduprevisora estuviera provista de la facultad para proferir actos administrativos y resolver la situación jurídica de los docentes.

Recuérdese, en este punto, que la L.489/1998⁴ en su art. 5 señala que: ***“Los organismos y entidades administrativos **deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.**”*** (Negrilla del Juzgado)

Y el 9, en cuanto a la Delegación, precisa que ***“Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, **podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras*****

³ Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

⁴ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

autoridades, con funciones afines o complementarias.” (Negrilla del Juzgado)

En contexto, la Fiduciaria sólo tiene la facultad para administrar los recurso del Fomag, más no para resolver las solicitudes relacionadas con las prestaciones sociales de los docentes al servicio del Estado, ni mucho menos para expedir actos administrativos mediante los cuales se resuelva una situación jurídica, puesto que es la autoridad pública quien puede proferir actos administrativos y, para el caso, la Fiduciaria La Previsora, no es propiamente autoridad pública en lo que atañe al cumplimiento de la actividad glosada por el accionante, lo cual trae como consecuencia que el oficio demandando no tenga la categoría de acto administrativo, como se pretende.

Aquella conclusión se sustenta, además, en lo expuesto recientemente por el Consejo de Estado⁵, en un caso en el que el problema jurídico planteado se contrajo a determinar *“si la petición incoada por el actor en calidad de docente oficial afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en relación con el reconocimiento y pago de la indemnización moratoria por el no pago oportuno de las cesantías, debe ser resuelto por el FOMAG o por la Fiduprevisora S.A. En caso de ser el primero en cita, se determinará si con la remisión de la petición a la Fiduprevisora se configuró silencio administrativo y por ende, un acto ficto o presunto por lo cual, para el caso bajo estudio y lo pretendido en la demanda, sería éste el acto enjuiciable.”*

Para resolver la Sala sostuvo:

“25. En este punto, la Sala indica que de conformidad con lo estudiado en el acápite «De la competencia del FOMAG» en esta providencia, la normatividad es clara en indicar que es el FONDO el responsable del reconocimiento de las cesantías y de la sanción moratoria que se genere por el pago inoportuno de las mismas, por lo cual, no existe razón alguna para que la petición haya sido remitida a la Fiduprevisora S.A., de manera que, se evidencia una injustificada omisión por parte de la entidad en dar respuesta de fondo al solicitante.

26. Con ello, el FOMAG está en la obligación de pronunciarse o resolver de fondo frente a todas aquellas peticiones en torno al reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y la eventual sanción moratoria que se llegare a causar por el pago inoportuno de las cesantías.

27. De allí que la solicitud presentada por el actor no puede ser la excepción y en tal medida, por ser éste el ente competente para tal función debió desatar la petición incoada por el peticionante y no enviar la misma a la Fiduprevisora S.A., omitiendo de esa manera el

⁵ CE S2, Auto de 6 de diciembre de 2018 exp. 25000-23-42-000-2015-01147-01 MP. S. Ibarra.

deber que le incumbía, esto es, pronunciarse acerca de la petición de reconocimiento y pago de la sanción moratoria pretendida por el actor, **conllevando ello a la configuración del silencio administrativo negativo de que trata el artículo 83 del estatuto procesal contencioso y por ende, el surgimiento de un acto ficto o presunto enjuiciable ante esta jurisdicción.**

28. Ahora bien, debe precisarse que la respuesta dada por la Fiduprevisora S.A. ante la remisión de la petición incoada por el demandante, no puede ser considerada como un acto administrativo definitivo, en la medida que dicho órgano no era el llamado legalmente a ello ni tampoco se pronuncia de fondo en relación con lo solicitado, en la medida que indicó que no era la autoridad competente para resolver la petición, por lo que, el actor debía acudir ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. (negrillas del Juzgado)

Frente a la decisión del Tribunal de primera instancia señaló:

“(…)

De la lectura del auto inadmisorio de la demanda y del que rechaza la misma, encuentra la Sala que el aquo erró en señalar y posteriormente insistir, que el acto administrativo enjuiciable en el caso bajo estudio es el expedido por la Fiduprevisora que niega las pretensiones del actor, ello en vista de que el mismo no tiene la calidad de ser discutido en esta jurisdicción.

30. Itera la Sala, que la entidad competente en los asuntos de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago inoportuno de las cesantías a docentes oficiales es el FOMAG, el cual prima facie fue el requerido por el demandante para resolver tal petición. No obstante, en omisión de sus funciones remitió erróneamente a quien no correspondía, configurándose un acto ficto o presunto enjuiciable, tal cual como lo señaló insistentemente la parte actora en el escrito de la demanda, el de subsanación de la misma y el de apelación del auto que la rechazó.” (negrillas del Juzgado)

Es por tales razones que resulta inadmisibile toda pretensión orientada a declarar nulo el oficio de la Fiduprevisora, en tanto, como queda claro, aquel no es un acto administrativo.

c. La configuración de la causal de rechazo del num. 3° del art. 169 de la L. 1437/2011

En el art. 169 de la L.1437/2011, que consagra las causales taxativas de rechazo de la demanda, se encuentra, entre otras, la siguiente:

“RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

(…)

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”

En el caso *sub iudice*, en la segunda pretensión, la accionante solicita la nulidad del oficio n.º 20211090779331 de 12 de abril de 2021, expedido por la Fiduprevisora, el cual le informa sobre la imposibilidad de acceder a la petición elevada, señalando que no tiene la facultad de efectuar el pago de la sanción por mora por haberse causado con posterioridad al 31 de diciembre de 2019, así mismo, indica que el citado oficio “*no tiene el carácter de acto administrativo por cuanto la Fiduprevisora S.A. (...) no tiene competencia para expedirlo.*”

De lo anterior, se observa que resulta acertada la advertencia de la Fiduprevisora, toda vez que no es la entidad competente para expedir actos administrativos relacionados con el reconocimiento y pago de la sanción por el retardo en el pago de las cesantías, en tales condiciones y conforme a lo señalado en los acápites anteriores, el citado oficio no es un acto susceptible de control judicial, por lo que se procederá a rechazar la pretensión segunda de la demanda, conforme a lo dispuesto en el art. 169 de la L. 1437/2011; atendiendo tal circunstancia y comprobada la ausencia de legitimación en la causa por pasiva de la Fiduprevisora en el asunto bajo litigio, no se encuentran motivos por los deba permanecer vinculada en el proceso, motivo que basta para ordenar su desvinculación.

3. DECISIÓN JUDICIAL

Bastan las anteriores consideraciones para concluir que debe efectuarse la admisión de la demanda, por reunir los requisitos legales exigidos en los arts. 161 y ss de la L.1437/2011, con la salvedad de la pretensión segunda, la que será rechazada por solicitar la nulidad de un acto no susceptible de control judicial.

En consecuencia, el Juez Primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá,

RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por UGUETH SORAYA ZABALA OLAYA, contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FIDUPREVISORA S.A., en lo que tiene que ver con la pretensión del num. 2º, relacionada con la declaratoria de nulidad del oficio n.º 20211090779331 de 12 de abril de 2021.

SEGUNDO: DESVINCULAR a la Fiduciaria La Previsora S.A. del presente asunto.

Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado:	25269-33-33-001-2021-00170-00
Demandante:	UGUETH SORAYA ZABALA OLAYA
Demandado:	NACIÓN-MINEDUCACIÓN-FOMAG- DEPARTAMENTO CUNDINAMARCA

TERCERO: ADMITIR la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por UGUETH SORAYA ZABALA OLAYA, contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, respecto de las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: VINCULAR de oficio al Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación Departamental, como litisconsorte necesario, en los términos del art. 61 de la L.1564/2012, de conformidad con el inc. 1° y par. del art. 57 de la L.1955/2019.

QUINTO: NOTIFICAR PERSONALMENTE este auto a la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG a través de su representante legal o del funcionario a quien se haya delegado para dicho propósito, al MINISTERIO PÚBLICO y a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, mediante mensaje dirigido al buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales, adjuntando copia de esta providencia y de la demanda, conforme a lo dispuesto en los arts. 171, 197, 198 num. 1° y 3 y 199 de la L.1437/2011, modificado por la Ley 2080 de 2021 (L.2080/2021), por lo que la misma se entenderá surtida una vez transcurran dos días hábiles siguientes al envío del mensaje de datos, Secretaría deje la constancia respectiva.

SEXTO: NOTIFICAR PERSONALMENTE al Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Educación Departamental, en virtud de lo ordenado en el num. 3° del art. 171 de la L.1437/2011.

SÉPTIMO: NOTIFICAR por estado, sobre la presente determinación, y mediante inserción en el estado electrónico de este Juzgado, al demandante, conforme se ordena en el art. 171 núm. 1° y se regula en el art. 201 de la L.1437/2011, modificado por la L.2080/2021.

OCTAVO: Infórmese que, excepcionalmente y siempre que exista justa causa para ello, los interesados podrán consultar el expediente en físico, para lo cual quedará a disposición en la Secretaría del Juzgado; para su consulta deberán comunicarse previamente con la secretaria y coordinar la presencia en el Despacho, teniendo en cuenta, para ello, y de forma estricta, los protocolos de bioseguridad dispuestos por el Consejo Superior de la Judicatura.

NOVENO: Conforme a lo dispuesto en el num. 4° del art. 171 de la L.1437/2011, se fijan los gastos del proceso en la suma de veinte mil pesos (\$20.000.00), que la parte demandante consignará dentro del término de cinco (5) días, en la cuenta corriente única nacional n.° 3-082-00-00636-6 del Banco Agrario, denominada CSJ-DERECHOS,

ARANCELES, EMOLUMENTOS Y COSTOS – CUN, a nombre de Depósitos Judiciales por Gastos del Proceso – Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Facatativá; el cumplimiento deberá acreditarse enviando copia de la constancia o del recibo de transacción o consignación al buzón electrónico de este Juzgado. El remanente, si existiere, se devolverá al interesado cuando el proceso finalice para lo cual, la Secretaría de este Despacho, desde ya queda autorizada, de ello se dejará constancia en el expediente.

DÉCIMO: CÓRRASE traslado de la demanda por un término de treinta (30) días, a la demandada, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al ente territorial en su calidad de litisconsorcio necesario, para los efectos previstos en el art. 172 de la L.1437/2011, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo dispuesto en el inc. 4° del art. 199 *ibídem*, modificado por la L.2080/2021, esto es, entendiéndose que la notificación se da por realizada al vencimiento de los dos días siguientes al envío del mensaje de datos y el término de traslado comenzará a correr a partir del día siguiente.

Adviértase a la entidad demandada que, conforme al par. 1° del art. 175 de la L.1437/2011, deberá allegar, en formato digital –se sugiere PDF-, el expediente administrativo que contenga todos los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder.

UNDÉCIMO: RECONOCER personería para actuar al abogado Yohan Alberto Reyes Rosas, como apoderado de la parte demandante, en los términos y para los efectos del poder conferido.

Cumplido lo anterior y vencido el término de traslado de la demanda, señalado en el art. 172 de la L.1437/2011 o del eventual traslado de las excepciones, dispuesto en el art. 175 *ejusdem*, modificado por la L.2080/2021, vuelva el expediente al Despacho para resolver lo que en derecho corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
JUEZ

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado: 25269-33-33-001-2021-00170-00
Demandante: UGUETH SORAYA ZABALA OLAYA
Demandado: NACIÓN-MINEDUCACIÓN-FOMAG- DEPARTAMENTO CUNDINAMARCA

Firmado Por:

Elkin Mauricio Legarda Narvaez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 001 Administrativa
Facatativa - Cundinamarca

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: **34f12a0ceaa7dcc82b48550fc0ee6f61c294deca9c40d99947ede0eba8db0227**
Documento generado en 05/11/2021 05:29:08 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>