

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020)

Auto interlocutorio No. 494

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
DEMANDANTE: SUSANA PARRADO PALACIOS  
DEMANDADO: NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN-  
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES  
SOCIALES DEL MAGISTERIO-  
DEPARTAMENTO DEL META- SECRETARIA  
DE EDUCACIÓN.  
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2015-00457-00

Estando el proceso pendiente para llevar a cabo audiencia inicial, teniendo en cuenta que el Despacho resolvió la excepción previa de no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios propuesta por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y que el Departamento del Meta propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva que debe ser estudiada por la Sala, previo a fijar nueva fecha y hora para su realización en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 806 de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”*, se procede a su resolución.

**I. Antecedentes**

**1. La demanda**

**a) Pretensiones**

Solicita la parte demandante que se declare la nulidad de la Resolución No. 3284 de 20 de mayo de 2015, por medio de la cual se negó el reconocimiento del 50% de las cesantías definitivas a beneficiarios del señor Isnel Gutiérrez Quinto a

favor de la demandante, la señora Susana Parrado Palacios, en su calidad de compañera permanente supérstite, en consideración a que administrativamente se argumentó un presunto conflicto de intereses entre solicitantes.

Como consecuencia de la anterior declaración, se ordene a la Nación- Ministerio de Educación Nacional- Departamento del Meta- Secretaría de Educación, expedir un nuevo acto administrativo.

Se condene a la Nación- Ministerio de Educación- Departamento del Meta- Secretaría de Educación y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG, al reconocimiento y pago del 50% de las cesantías definitivas a beneficiarios del señor Isnel Gutiérrez Quinto a favor de la señora Susana Parrado Palacios, en su calidad de compañera permanente supérstite, con efectos fiscales a partir del 10 de agosto de 2014.

Se condene a las demandadas al pago de las cesantías definitivas con los reajustes que la demandante dejó de percibir desde el fallecimiento de su compañero permanente hasta la fecha en que se produzca el pago efectivo, con los intereses que se generen.

## **b) Hechos**

Las anteriores pretensiones se sustentan en la siguiente situación fáctica mas relevante:

- El Docente Isnel Gutiérrez Quinto fue afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en virtud del Decreto 196 de 1995, con nombramiento mediante Decreto 0478 de 28 de julio de 1986 y acta de posesión No. 2616 de 31 de julio de 1986, con vinculación Departamental, recursos propios y régimen de retroactividad en las cesantías.
- El causante realizó los siguientes retiros parciales de las cesantías: a) Mediante Resolución No. 4321 de 03 de julio de 1998, por un valor de \$13.087.093 y b) Mediante Resolución No. 8421 de 12 de mayo de 2004, por un valor de \$39.131.867, para un total de retiro parcial de \$52.218.960.
- El señor Isnel Gutiérrez Quinto a partir del 12 de mayo de 2004 hasta la fecha de su fallecimiento, no presentó ninguna solicitud de retiro de cesantías parciales.

- El causante Isnel Gutiérrez Quinto y la señora Susana Parrado Palacios declararon la existencia de la unión marital de hecho, el día 04 de mayo de 2011, mediante escritura pública No. 3004, ante el Notario Segundo del Círculo de Villavicencio- Meta, manifestando bajo la gravedad de juramento que convivían en forma permanente, pacífica e ininterrumpida desde el 01 de mayo de 2005, compartiendo mesa, techo y lecho en la calle 39 No. 15-31 del barrio Madrigal de Villavicencio- Meta.
- El 21 de octubre de 2010, antes de la Declaratoria de la existencia de la unión marital de hecho mediante escritura pública, el causante y la actora, ya habían manifestado en acta de aclaración con fines extraprocesales, ante el Notario Segundo del Círculo de Villavicencio, que convivían en Unión Marital de Hecho compartiendo techo, lecho y mesa desde mayo de 2005 de forma continúa, pacífica e ininterrumpida en la calle 39 No. 15-31 barrio Madrigal hasta la fecha de la declaración.
- La dirección ya anotada, corresponde al bien inmueble de propiedad de la señora Susana Parrado Palacios, con número de matrícula inmobiliaria 230-45946, como se evidencia en certificado de tradición, con número de radicación 2014-230-1-54721 de 9 de mayo de 2014, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio- Meta.
- El señor Isnel Gutiérrez Quinto en el año 2007, conviviendo con la señora Susana Parrado Palacios, compró un vehículo automotor de servicio particular de marca Renault, placa DYQ673, modelo 2008, tipo Logan, color gris perla, número de chasis 9FBLSRAHB8M008412 y número de motor F71OUC63447, con sistema de seguridad, el cual parqueaba todos los días desde noviembre de 2007 hasta el mes de julio de 2014, en el parqueadero el “Madrigal” ubicado en la calle 38 con carrera 15b del barrio Madrigal de Villavicencio.
- En la copia de la póliza de seguro obligatorio de fecha 21 de noviembre de 2007, en la declaración del impuesto No. 2007DYQ6730000000001 de 21 de noviembre de 2007, en el certificado de entrega de garantía de fecha de 23 de noviembre de 2007 expedido por CASA TORO S.A. y en la copia de la tarjeta de propiedad del vehículo automotor, se registró la calle 39 No. 15-3 del barrio Madrigal de Villavicencio, como la dirección de residencia del docente fallecido.
- Por la inseguridad del sector, el señor Ricardo Clavijo Montaña, vigilante particular, acompañaba al señor Isnel Gutiérrez Quinto todas las mañanas de lunes a viernes y esporádicamente los días sábados, desde que salía de

la casa hasta el parqueadero, y en la tarde, desde el parqueadero hasta la casa de la señora Susana Parrado Palacios.

## 2. Las excepciones

El Departamento del Meta en la contestación de la demanda propuso como excepción la de falta de legitimación en la causa por pasiva (f. 161-164, C1), siendo procedente resolverla por la Sala, en los siguientes términos:

- o Falta de legitimación en la causa por pasiva

Sostiene el Departamento del Meta que la Secretaría de Educación del Meta es una dependencia que actúa en nombre del FOMAG y la FIDUPREVISORA, conforme lo previsto en el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 y el artículo 3º del Decreto 2831 de 2005, siendo el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, quien se encarga del reconocimiento y pago a través de la Fiduciaria la Previsora S.A.

Ocupándose únicamente el Departamento del Meta de tramitar la elaboración y firma del acto administrativo de reconocimiento de las prestaciones, que debe pagar la Fiduprevisora con recursos que maneja el FOMAG previa aprobación.

### II. Consideraciones:

Procede la Sala a establecer en el presente asunto si hay lugar a declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por parte del Departamento del Meta, para lo cual se hará respectivo análisis jurídico y jurisprudencial del caso.

- o Falta de legitimación en la causa por pasiva

El Consejo de Estado, clasifica la falta de legitimación como de hecho y material. Tal distinción obedece a la necesidad de determinar sus efectos dentro de la Litis.

En providencia de la Sección Tercera, con ponencia del Magistrado Dr. Danilo Rojas Betancourth, mediante auto del 30 de enero de 2013 proferido dentro del expediente No. 2010-00395-01 (42610), señaló:

**“... Existen dos clases de falta de legitimación: la de hecho y la material. La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en**

**ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal**, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda”.

Con anterioridad, la misma Corporación había sostenido desde su Sección Tercera, con ponencia de la Dra. María Elena Giraldo Gómez, en sentencia del 17 de junio de 2004 proferida dentro del expediente No. 1993-0090 (14452):

“... la legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina y para los juicios de cognición desde dos puntos de vista: de **hecho y material**. Por la primera, legitimación de hecho en la causa, se entiende la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Es decir, todo legitimado de hecho no necesariamente será legitimado material, pues sólo están legitimados materialmente quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda.

(...)

17. En conclusión, la legitimación por pasiva de hecho, que se refiere a la potencialidad del demandado de ser parte dentro del proceso, constituye un requisito de procedibilidad de la demanda -en la medida en la que esta no puede dirigirse contra quien no es sujeto de derechos-, **mientras que, la legitimación por pasiva material, constituye un requisito no ya para la procedibilidad de la acción, sino para la prosperidad de las pretensiones.**” (Se resaltó).

De tal suerte que las partes (demandante y demandado) pueden estar legitimados de hecho dentro del asunto y no estarlo materialmente, pues de un lado, la legitimación de hecho implica la integración de la Litis desde un aspecto meramente formal, donde por el solo hecho de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, se ostenta tal condición, pues de la sola relación jurídica que nace de la conducta atribuida en la demanda y de la notificación de ésta al demandado, se concluye que las partes pueden integrar la Litis; en cambio, la legitimación material en la causa supone la participación real de las partes en los hechos que dieron origen a la demanda, tratándose así de un argumento de defensa que por su naturaleza debe ser resuelto con el fondo del asunto.

Respecto de la oportunidad para resolver sobre la legitimación de hecho y material en la causa, el Máximo Tribunal en lo Contencioso Administrativo en sentencia de 19 de julio de 2017<sup>1</sup>, precisó:

“ (...)

1. De este modo, la legitimación por pasiva de hecho, que se refiere a la potencialidad del demandado de ser parte dentro del proceso, simplemente establece un requisito de procedibilidad de la oposición al libelo introductorio, mientras que, la legitimación por pasiva material, constituye una exigencia no ya para tramitar la contestación, sino para la prosperidad de las excepciones que impiden que se profiera una sentencia condenatoria que acoja las pretensiones.

2. Como ya se dijo, la legitimación por pasiva que debe verificar el juzgador a fin de darle trámite o no a las excepciones planteadas a un medio de control, es una de hecho, la cual, solo se establece con la comprobación de que al demandado le asiste un interés en cuanto a los eventuales resultados del proceso, derivado de las pretensiones contra él elevadas.

(...)”

En el caso, como quiera estamos resolviendo sobre las excepciones, sería del caso pronunciarnos únicamente respecto de la legitimación en la causa de hecho por pasiva del Departamento del Meta, sin embargo, en asuntos como el que se estudia, donde es clara la falta de legitimación en la causa por pasiva no tiene sentido tramitar todo el proceso, por lo que, conviene en esta oportunidad pronunciarnos también frente a la legitimidad material, en los siguientes términos:

La Ley 91 de 1989 “Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio” en el artículo 3 dispone:

“Artículo 3. Créase el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional.

---

<sup>1</sup>Sentencia proferida por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección B, Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth el 19 de julio de 2017 dentro del proceso con radicación número 11001-03-26-000-2015-00108-01(54642) A.

El Fondo será dotado de mecanismos regionales que garanticen la prestación descentralizada de los servicios en cada entidad territorial sin afectar el principio de unidad.”

Dicho compendio normativo en el artículo 4, estableció que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en adelante FOMAG, es el encargado de atender las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados que se encuentren vinculados a la fecha de su promulgación (30 de diciembre de 1989), así como, de los docentes que se vincularon con posterioridad a ella.

De manera específica, el numeral 1 del artículo 5 atribuye al fondo la función de efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado, cuyo reconocimiento está en cabeza de la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional, quien además lo delegará en las entidades territoriales, conforme lo previsto en el artículo 9 *ídem*.

Posteriormente, la Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la ley general de educación” en el artículo 180 señaló:

ARTICULO 180. Reconocimiento de prestaciones sociales. Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por intermedio del Representante del Ministerio de Educación Nacional ante la entidad territorial, a la que se encuentre vinculado el docente. El acto administrativo de reconocimiento se hará mediante resolución que llevará, además, la firma del Coordinador Regional de prestaciones sociales.

Por lo tanto, se reitera, que es el FOMAG quien tiene a su cargo la obligación de realizar el pago de las acreencias prestacionales a los docentes afiliados, debidamente reconocidas por el representante del Ministerio de Educación Nacional ante las entidades territoriales.

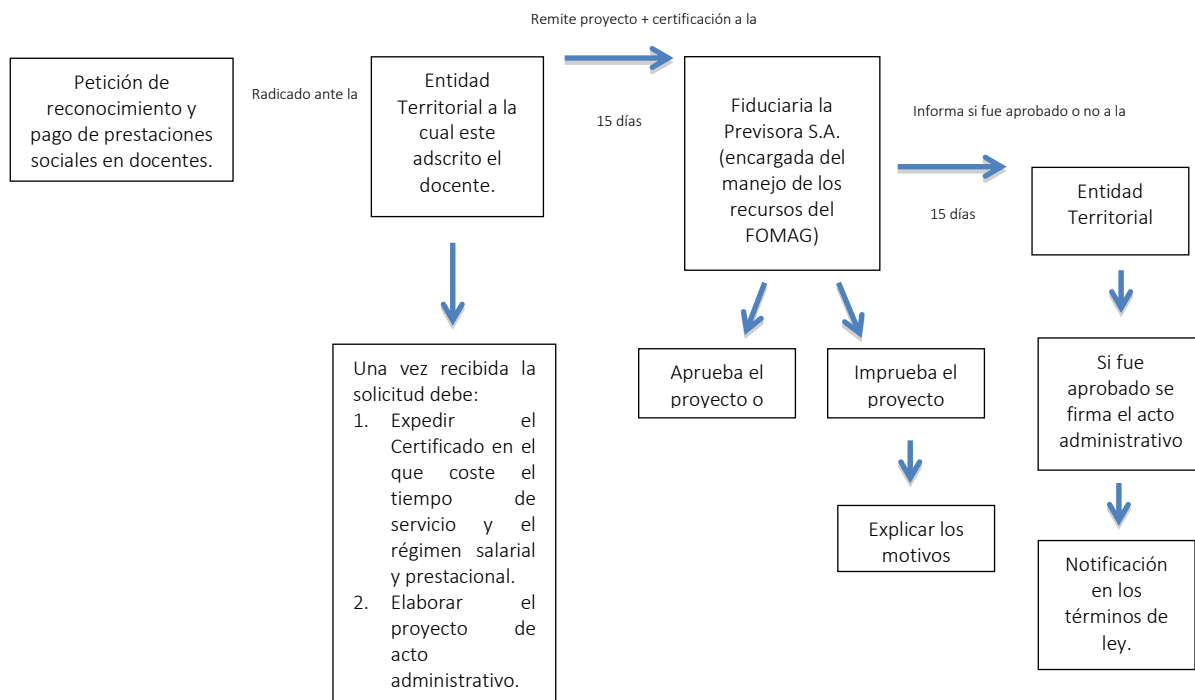
Ahora, el Despacho entra a exponer el trámite administrativo que se debe adelantar para obtener el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los docentes, con el propósito de definir cuál es la autoridad competente para pronunciarse sobre el tema.

Al respecto, se tiene que la Ley 962 de 2005, en su artículo 56, prevé:

“ARTÍCULO 56. RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES EN MATERIA DEL FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. Las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio 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 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”

Disposición normativa que fue regulada por el Decreto 2831 de 2005<sup>2</sup>, cuyo procedimiento procede el Despacho a sintetizar en el siguiente cuadro sinóptico:



Así las cosas, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es la autoridad pública encargada del pago de las prestaciones sociales causadas a favor de los docentes afiliados al Fondo, y es a través del Ministerio de Educación Nacional, quien delega en las Entidades Territoriales, que se reconoce y ordena su pago, autoridad que en principio es la competente para resolver las solicitudes de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales.

En ese sentido, como quiera es el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG, la entidad pública encargada del pago de las prestaciones sociales de los docentes y es a través de la Secretaría territorial que se efectúa su reconocimiento, quien actúa en nombre y representación del FOMAG, se entiende que esta última actúa como facilitadora del reconocimiento de prestaciones a favor de docentes, como ocurre en este caso, por lo que, se impone sustraer al ente territorial de la relación sustancial que dio origen a la demanda.

En ese entendido, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento del Meta y en consecuencia, se continuará

<sup>2</sup>Art. 3 y 4



el proceso únicamente contra la Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG.

En mérito de lo expuesto se,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento del Meta y en consecuencia, se da por terminado el proceso respecto de esta entidad, conforme lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: CONTINUAR** el proceso únicamente contra la Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- FOMAG, conforme lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta providencia en los términos establecidos en el artículo 9º del Decreto 806 de 2020.

**CUARTO:** Ejecutoriada la providencia, ingresar el proceso al Despacho para resolver lo que en derecho corresponda.

**QUINTO:** CONSULTAR el presente proceso con el número del radicado en la plataforma web TYBA <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/>, donde se encuentra el proceso en medio magnético.

**Notifíquese y Cúmplase,**

Discutida y aprobada virtualmente en Sala de Decisión No. 5 de la fecha, según consta en Acta No. 057.

**NELCY VARGAS TOVAR**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

**Claudia Patricia Alonso Perez Oralidad**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

**Carlos Enrique Ardila Obando Oralidad**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del 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:

961fb4d848d1f1e69f55d93ac02e0fc3d074a857e059b35ab5a968002ce5d66a

Documento firmado electrónicamente en 12-11-2020

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>