

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL

Medellín, veintiséis (26) de abril de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO:	05001 33 33 009 2019 00288 00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – LABORAL
DEMANDANTE:	LUZ MILENA ARRIETA AVILA y otros
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
ASUNTO:	RESUELVE EXCEPCIONES – INTEGRA LITIS

De conformidad con lo señalado en el Art. 182 A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual señala:

*(...) **Sentencia anticipada.** Se podrá dictar sentencia anticipada:*

1. Antes de la audiencia inicial:

- a) Cuando se trate de asuntos de puro derecho;*
- b) Cuando no haya que practicar pruebas;*
- c) Cuando solo se solicite tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación, y sobre ellas no se hubiese formulado tacha o desconocimiento (...).*

En virtud de lo anterior, estamos en presencia de un proceso que por su naturaleza es de puro derecho, lo cual lo clasifica dentro de los asuntos que pueden ser decididos anticipadamente.

Así las cosas, procederá el Despacho a resolver en principio las excepciones previas si las hubiere. Visto, el escrito de contestación se observa que la entidad accionada propuso las excepciones de:

- *Falta de integración del contradictorio con la Nación -Ministerio de Educación Nacional*
- *Falta de legitimación en la causa por pasiva.*
- *Inexistencia de la obligación.*
- *Prescripción*

En este estado del proceso solo resulta procedente emitir pronunciamiento en relación con las excepciones denominadas *falta de legitimación en la causa por pasiva* y *Falta de integración del contradictorio con la Nación Ministerio de Educación Nacional*, atendiendo su carácter de previas, las otras dos excepciones serán diferidas para ser resueltas en sentencias por su carácter de mérito.

Se invoca la excepción de ***falta de legitimación en la causa por pasiva*** sustentada en que el eventual reconocimiento de la bonificación para docentes y directivos docentes que laboran en zonas de difícil acceso serán a cargo del Sistema General de Participaciones – SGP – recursos que corresponden al presupuesto del Ministerio de Educación Nacional.

Para resolver tenemos, que con relación a la falta de legitimación en la causa la Sección Tercera, Subsección C; del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, en sentencia del del 30 de enero de 2013. Radicado No.: 73001-23-31-000-2000-00870-01(24879), indicó:

...el órgano de cierre de esta Jurisdicción ha ahondado en el tema, concretando el concepto, explicando que en los juicios ordinarios existe legitimación en la causa de hecho y legitimación en la causa material, de modo que, la legitimación de hecho surge con la relación procesal entre el demandante y el demandado a través de las pretensiones, es decir, tal relación tiene origen en la demanda y en su notificación personal al demandado; y por su parte, la

legitimación material se refiere a la participación real en el hecho que origina la presentación de la demanda, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio.¹

De lo anterior se colige claramente que *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 demanda²*. En un posterior pronunciamiento, se reiteró la anterior posición en los siguientes términos:

Con lo anterior, puede suceder que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores.³

Entendido así el concepto de legitimación en la causa, es evidente que cuando ella falte, bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada.⁴

Es de resaltar que la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda ha considerado que si la entidad territorial determina las zonas de difícil accesos por fuera de los plazos establecidos en el Decreto 521 de 2010, generando sobrecostos o deudas laborales, estos reconocimientos deben ser financiados con recursos propios de libre destinación de la entidad territorial y no con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones ni subsidiariamente con Presupuesto General de la Nación, al carecer de fundamento legal y constitucional de acuerdo al artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, dado que la deuda se originó por la omisión de la entidad territorial que contradijo el ordenamiento jurídico, posición que recogió el Ministerio de Educación Nacional hasta la expedición de la Circular 17 de 2016.⁵

Así las cosas, tenemos que de acuerdo con las pretensiones de la demanda se busca que el Departamento de Antioquia reconozca y pague la bonificación por laborar en establecimientos de educación ubicados en zonas de difícil acceso. Es claro entonces que, frente a las pretensiones de la demanda, el Departamento de Antioquia si tiene legitimación de hecho; cosa diferente es si tiene legitimación material en el sub iudice, la cual se determinará en la etapa procesal correspondiente, esto es, la sentencia.

En lo que respecta a la **Falta de integración del contradictorio con la Nación Ministerio de Educación Nacional**, planteada en la demanda la entidad acusada argumenta lo siguiente:

Como bien se puede observar dentro de las pretensiones de la demanda, las mismas van encaminadas a obtener el reconocimiento y pago de la bonificación por zonas de difícil acceso, la cual es cancelada con dineros del Sistema General de Participaciones -SGP- configurándose así una relación jurídico sustancial ente el Departamento de Antioquia y la Nación – Ministerio de Educación Nacional, entidad esta última encargada de autorizar el pago y transferir los recursos correspondientes mediante el SGP, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia.

La característica esencial del litisconsorcio necesario consiste en que la sentencia que se dicte ha de ser única y de idéntico contenido para la pluralidad de personas que conforman la respectiva parte en el proceso, por ello, el elemento esencial del litisconsorcio necesario es la unicidad de la relación sustancial materia del litigio, o, en otras palabras, la existencia de una unidad inescindible respecto del derecho sustancial en debate.

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia del 21 de septiembre de 2011, Exp. 20705.

² CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Sentencia del 17 de junio de 2004, Exp. 14452. C.P.: María Elena Giraldo.

³ A propósito de la falta de legitimación en la causa material por activa, la Sección ha sostenido que “... si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo —no el procesal—”. Sentencia del 20 de septiembre de 2001, expediente: 10973. En este sentido véase también la sentencia del 19 de agosto de 2011, Exp. 19237. ⁴ Sentencia del 23 de octubre de 1990. Expediente No. 6054.

⁴ Sentencia del 23 de octubre de 1990. Expediente No. 6054.

⁵ Informe con la finalidad de adoptar la Medida Correctiva de Asunción Temporal de la Competencia en el sector Educación al Departamento de La Guajira.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, en providencia del siete (7) de diciembre de dos mil cinco (2005), C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, radicado número 25000-23-26-000-1997-03891-01(30911), explicó:

*Debe tenerse presente que la figura del litisconsorcio necesario se caracteriza, fundamentalmente, por la existencia de una única relación jurídica o de un acto jurídico respecto de los cuales existe pluralidad de sujetos o, dicho en otros términos, **hay litisconsorcio necesario cuando el asunto objeto de conocimiento por parte de la jurisdicción reclama una decisión uniforme para todos los litisconsortes, titulares de la misma relación jurídica o del mismo acto jurídico que es objeto de controversia.***

Existen múltiples casos en los que varias personas deben obligatoriamente comparecer a un proceso, en calidad de demandantes o de demandados, siendo éste un requisito necesario para adelantar válidamente el proceso, dada la unidad inescindible de la relación de derecho sustancial en debate; de no integrarse la parte correspondiente con la totalidad de esas personas, se genera una nulidad de la actuación a partir de la sentencia de primera instancia inclusive, lo cual pone de presente que esta irregularidad sólo afecta la validez del proceso de la sentencia de primera instancia en adelante⁶.

La sentencia que decida la controversia ha de ser, en cuanto a su contenido, idéntica y uniforme para todos los litisconsortes, razón por la cual, si alguno de los sujetos de dicha relación jurídico material no se encuentra presente en el proceso, la conducta procesal que debe observar el juzgador que advierta oportunamente dicha anomalía, es la de proceder a integrar el contradictorio, previa citación del sujeto ausente, como condición para fallar de fondo el respectivo proceso en primera instancia. (/Negritas fuera de texto/.

Según lo explicado, se tiene que la integración del litisconsorcio necesario procede cuando no se puede proferir decisión de fondo sin la comparecencia de un sujeto procesal, toda vez que, cualquier medida que se adopte en la sentencia repercute de manera directa frente a todos los que hacen parte de la relación jurídica.

Al respecto debe anotarse que como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no regula los aspectos relacionados con los litisconsorcios necesarios, debe acudir al artículo 61 del Código General del Proceso, en virtud de la remisión especial de que trata el artículo 227 del CPACA:

Artículo 61. Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio.

Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciera así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de ésta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término (...).

A juicio del Departamento de Antioquia, las secretarías de educación de las entidades territoriales son meras colaboradoras en el trámite para el reconocimiento y pago de las prestaciones reclamadas, de ahí, que, en una eventual decisión favorable a las pretensiones de la demanda, los recursos para cumplir la condena deben ser girados por el Ministerio de Educación Nacional a través del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Por lo anterior, este Despacho procederá entonces a examinar el marco normativo que regula los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso, pero no con el propósito de indagar si los actores tienen derecho a recibirla, sino a fin de verificar la posibilidad de

⁶ Cita de la cita: LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio, *Procedimiento Civil, Parte General*, Bogotá, Dupré Editores, pág. 305.

integrar el contradictorio con otro sujeto pasivo por hacer parte del derecho material en controversia.

El Decreto 521 de 2010 por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 6° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 2° de la Ley 1297 de 2009, en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso, establece:

Artículo 5o. Bonificación. *Los docentes y directivos docentes que laboren en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en zonas rurales de difícil acceso, tendrán derecho a una bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico mensual que devenguen. Esta bonificación no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto, se pagará mensualmente, y se causará únicamente durante el tiempo laborado en el año académico. Se dejará de causar si el docente es reubicado o trasladado, temporal o definitivamente, a otra sede que no reúna la condición para el reconocimiento de este beneficio, o cuando la respectiva sede del establecimiento pierda la condición de estar ubicada en zona rural de difícil acceso.*

No tendrá derecho a esta bonificación quien se encuentre suspendido en el ejercicio de su cargo o en situaciones administrativas de licencia o comisión no remuneradas.

Para tener derecho a la citada bonificación, el respectivo gobernador o alcalde cuyo ente territorial sea certificado en educación, deberá determinar cada año, mediante acto administrativo, las zonas rurales de difícil acceso y los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción que se encuentran allí ubicadas.

Conforme con lo señalado, la Nación - Ministerio de Educación Nacional, es la responsable de garantizar y girar los recursos para financiar los servicios de educación en las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones, por lo que atendiendo a lo señalado en el artículo 61 del C.G.P., existe una relación jurídica entre el Departamento de Antioquia y la Nación- Ministerio de Educación Nacional; pues en caso de condenarse al Departamento de Antioquia al pago de la bonificación por laborar en zonas de difícil acceso en favor de la parte actora, se podrían afectar directamente los intereses de la Nación- Ministerio de Educación Nacional, resultando válida su vinculación a fin de garantizarle sus derechos de contradicción y de defensa.

El Despacho concluye que la Nación- Ministerio de Educación Nacional tendría interés en las resultas del proceso, por lo que es viable su vinculación y en consecuencia se ordenará integrar el contradictorio por pasiva con la Nación-Ministerio de Educación Nacional.

El Despacho no advierte que se configure alguna otra excepción la cual deba declararse de oficio.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN.**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de falta de integración del litisconsorcio necesario, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Y

SEGUNDO: INTEGRAR el contradictorio por pasiva con la Nación-Ministerio de Educación Nacional.

NOTIFÍQUESE

Francy E. Ramírez H

FRANCY ELENA RAMÍREZ HENAO
JUEZ

(Firma escaneada Art. 11 D.L. 491 de 18 de marzo de 2020)

NOTIFICACIÓN POR ESTADO
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN
CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior.

Medellín, 27/04/2021. Fijado a las 8 a.m. #023

Secretario

jjes