



*Tribunal Administrativo de Boyacá*  
*Sala de Decisión No 3*  
*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

Tunja, septiembre diez (10) de dos mil veinte (2020)

*Demandante: Paula Andrea Gómez Cely*

*Demandado: Municipio de Jenesano y otros*

*Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01*

*Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos*

*Decide la Sala el recurso de apelación formulado por el Ministerio de Educación Nacional (fls. 128-136), contra la sentencia del 11 de diciembre de 2019 (fls. 119-126), proferida por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, mediante la cual resolvió declarar no probadas las excepciones propuestas por las entidades vinculadas Ministerio de Educación Nacional y Departamento de Boyacá y aprobó el pacto de cumplimiento suscrito entre el Municipio de Jenesano con la parte actora.*

**I. ANTECEDENTES**

**La demanda (fls. 1-5)**

*1. La accionante solicitó la protección del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de vida de los habitantes, presuntamente vulnerado por el Municipio de Jenesano, con fundamento en los hechos que a continuación se sintetizan:*

- Que en la vereda “Rodríguez” del Municipio de Jenesano (Boyacá) está ubicada la escuela “Rodríguez” sede rural de la institución educativa Técnica Comercial del Municipio de Jenesano -I.E.T.C. del Municipio de Jenesano-, donde cursan educación preescolar y básica primaria 20 estudiantes.*
- Que la comunidad de la vereda con la finalidad de intentar satisfacer la necesidad de recreación y esparcimiento de los estudiantes, adecuaron hace varios años un parque de juegos, el cual había sido desechado en la ciudad de Bogotá.*

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

- Dijo que el parque, por encontrarse en pésimas condiciones, no es utilizado por los estudiantes de la Escuela de la Vereda Rodríguez pues representa un peligro y riesgo para los niños y niñas de la sede.
- Que las instalaciones del centro educativo son adecuadas para el desarrollo de las actividades académicas, sin embargo, no contaba con área específica para el desempeño de actividades de recreación y entretenimiento de los niños y niñas miembros de la Escuela.
- Que el día 31 de mayo de 2019 fue radicado un derecho de petición ante la Alcaldía de Jenesano en el cual se solicitó la construcción del parque de juegos en la sede “Rodríguez” de la Institución Educativa Técnica Comercial de Jenesano.
- Que el día 21 de junio de 2019, la administración municipal emitió respuesta al derecho de petición por parte de la Oficina Asesora de Planeación, en la cual se indicó que “(...) Dada la programación de las actividades y el cumplimiento del plan de desarrollo “Jenesano nos une para el progreso”, se tiene programada una intervención en algunas instituciones educativas, entre esas la sede Rodríguez en la cual efectivamente se adelantará en el presente año la construcción de un parque para niños” (fl. 2).

2. Manifestó que al no existir un parque de juegos apto para el máximo aprovechamiento de los ratos libres en la jornada académica de los niños, se ve afectado el derecho fundamental a la recreación consagra en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, además de dicha vulneración, afirmó que también se afecta el derecho colectivo la calidad de vida de los habitantes de la Vereda Rodríguez, en especial de los infantes, pues la falta de esos elementos interfiere con el desarrollo integral de los menores que asisten a la Institución Educativa. Así mismo, indicó que la respuesta contenida emitida en virtud del derecho de petición formulado el 31 de mayo de 2019, es indeterminada y carente de claridad, pues “(...) no se cita en que sección del plan de desarrollo territorial del municipio se encuentra programada la construcción del parque, ni tampoco el presupuesto y la descripción de la inversión programada” (fl. 2).

3. La accionante invocó como fundamento los artículos 88 y 44 de la Constitución Política, el literal m del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 y las sentencias del Consejo de Estado de 2 de septiembre de 2014 emitida dentro del radicado 05001-3333-025-2012-000231-01 (C.P. Gonzalo Zambrano) y de 7 de abril de 2011 radicación 63001-2331-000-2004-00688-01, que tratan sobre la construcción de edificaciones conforme al mandato del literal m del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

4. Sostuvo que la acción está encaminada a lograr que los estudiantes de la sede “Rodríguez” de la I.E.T.C. del **Municipio de Jenesano** cuenten con la posibilidad de un parque en buenas garantizándoseles una calidad de vida a dichos menores para su desarrollo integral.

## **II. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA.**

1. La demanda fue admitida por auto de 4 de julio de 2019 (fls. 15-16 vto.), oportunidad en la cual además de admitir la demanda contra el municipio de Jenesano, se dispuso vincular al Ministerio de Educación Nacional y al Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación, ordenándose la notificación de la demanda a dichas entidades, así como la comunicación del inicio del proceso en un medio de amplia circulación a cargo del actor popular.

### **2.1. Contestación de la demanda.**

#### **2.1.1. Municipio de Jenesano (fls. 27-30)**

2. El Municipio de Jenesano se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, en tanto consideró que el proceso de protección de los derechos e intereses colectivos no es la vía idónea para lograr lo que pretende el actor, en la medida que la realización de las obras que reclama se incluyó en el Plan de Desarrollo en el Programa Jenesano con Educación de calidad.

3. Propuso la excepción que denominó **inepta demanda o improcedencia de la acción popular**: En tanto, el actor realmente busca que sean amparados derechos fundamentales en especial el derecho de los niños y niñas a espacios de recreación y deporte, desconociendo la respuesta dada mediante el derecho de petición, y el plan de desarrollo del municipio, sobre el particular agregó que “(...) no se puede ordenar por este Despacho la protección de derechos colectivos cuando el accionado ya está realizando labores para salvaguardar el derecho que se considera desconocido” (fl. 24).

4. Agregó que “(...) ya existe un compromiso adquirido por esta Alcaldía, indicando que en el transcurso de este año se realizara la construcción del parque de la sede Rodríguez, sin embargo dicho contrato se realizara no solo para esta institución educativa sino para las demás que necesiten intervención para mejorar la calidad de vida de los estudiante de las distintas instituciones educativas y de la comunidad, por lo tanto, se indica que el municipio

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

*está haciendo los estudios para consolidar que instituciones van a ser intervenidas y así poder realizar el trámite de la contratación y ejecución del proyecto.” (fl. 24).*

### **2.1.2. Ministerio de Educación Nacional (fls. 40-46 y 47-51 vto.)**

5. El ministerio se opuso a la prosperidad de las pretensiones, en primer lugar, resaltó que frente a esa cartera ministerial no se agotó el requisito de procedibilidad exigido en el artículo 144.3 del CPACA, que la demanda se dirige contra el Municipio de Jenesano, que ha adelantado trámites para proveer los elementos que señala la demanda y es responsable de lo solicitado en la demanda; propuso la excepción de mérito que denomino inepta demanda por falta de agotamiento de requisito de procedibilidad.

6. En escrito separado, propuso las excepciones que denominó: (i) excepción previa -inepta demanda – requisito de procedibilidad: la cual fundamento en que no se agotó trámite previo ante ese Ministerio frente a lo reclamado en la acción popular como lo exige el artículo 144..3 del CPACA; (ii) **falta de legitimación en la causa por pasiva:** al respecto señaló que de conformidad con lo previsto en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 715 de 2001, las actividades que echa de menos la accionante le compete a las entidades territoriales, en la medida que el Departamento de Boyacá fue certificado en la prestación del servicio de educación, y solamente frente a ciertos proyectos el Ministerio dispone recursos para cofinanciar proyectos previamente viabilizados, por medio de convocatorias que adelanta esa cartera, que en el caso bajo estudio no se ha postulado el Municipio con proyecto alguno para dotar de infraestructura a la Institución Educativa.

### **2.1.3. Departamento de Boyacá (fls. 57-61)**

7. El Departamento vinculado se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, sostuvo que existe **falta de legitimación en la causa por pasiva**, en la medida que la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá no ha vulnerado o puesto en peligro derecho colectivo alguno, debido a que la infraestructura de las instituciones se encuentra a cargo de los municipios, a ellos les corresponde realizar las adecuaciones necesarias para garantizar los espacios físicos que requiere el proceso formativo, que al Departamento le corresponde garantizar la prestación del servicio, lo cual realiza al proveer la planta de personal que se requiere en los municipios no certificados.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

8. Que pueden ser incluidos proyectos específicos en el Plan de Desarrollo Departamental, sin embargo, en principio le corresponde a los Municipios proveer de lo necesario para que las instituciones educativas de su jurisdicción cuenten con la infraestructura adecuada para la prestación del servicio, más aún cuando en este caso según respuesta dada al derecho de petición, se le indicó a la accionante que el Municipio tenía incluido en su plan de desarrollo la realización de la obra o intervención que se reclama en la demanda sobre el parque de juegos en la Institución Educativa sede Rodríguez de ese Municipio.

9. De otra parte, formuló la excepción que denominó **falta de prueba de la afectación de los derechos colectivos mencionados** señaló que no existe prueba que demuestre que el Departamento de Boyacá hubiera desconocido derecho colectivo de la población educativa de la Institución sede Rodríguez, que conforme a lo señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, le corresponde al actor popular demostrar la vulneración o amenaza alegada, pero que de acuerdo al planteamiento de la demanda, quien ha desconocido dichos derechos es el municipio de Jenesano y no el Departamento, y de hecho de acuerdo con la documentación anexa con el libelo se puede deducir que la entidad territorial demandada -Municipio- ha realizado acciones tendientes a superar la situación denunciada.

## **2.2. De la Audiencia de Pacto de Cumplimiento.**

10. Surtido el trámite respectivo fue convocada Audiencia de Pacto de Cumplimiento por medio de auto de 14 de noviembre de 2019 (fl. 87), la cual tuvo lugar el día 03 de diciembre de 2019, conforme al acta vista a folios 112 a 114, oportunidad en la cual las partes en contienda arribaron a un acuerdo para culminar con la vulneración y amenaza del derecho colectivo invocado, consistente en la construcción del parque de juegos con la inclusión de un columpio de dos puestos, para ello se tuvo en cuenta que el municipio accionado allegó acta del Comité de Conciliación que recomienda conciliar este asunto (fls. 108-110) y contrato de obra visto a folios 98 a 106, en el cual se incluyó dicha obra. Pacto al cual se le imprimió aprobación por medio de la sentencia de 11 de diciembre de 2019 objeto del recurso.

## **III. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

1. El Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja por medio de sentencia de 11 de diciembre de 2019 (fls. 119-126) declaró no probadas las excepciones propuestas por el Ministerio de Educación Nacional y por el

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Departamento de Boyacá, aprobó el pacto de cumplimiento al que arribaron el actor popular y el municipio de Jenesano, dispuso la conformación de un Comité de Verificación, ordenó la publicación de la sentencia y la compulsa de copias por presuntas irregularidades advertidas en el trámite de un contrato adicional allegado al proceso.

2. La Juez de primera instancia hizo alusión a los fundamentos fácticos del presente caso, a los derechos colectivos presuntamente vulnerados y al trámite surtidos al interior del proceso.

3. Posteriormente, se ocupó de analizar las excepciones propuestas por las entidades vinculadas, en el caso del Ministerio de Educación **despacho desfavorablemente la ineptitud de la demanda por requisito de procedibilidad**, al indicar que en la medida que la demanda se dirigió en contra del Municipio de Jenesano ese requisito era exigible frente a esa entidad territorial, pues la vinculación del Ministerio se originó por decisión oficiosa del Juzgado en auto admisorio de la demanda, al verificar la concurrencia de responsabilidad en la demanda contenida en el escritor introductorio.

4. En cuanto a la legitimación en la causa por pasiva propuesta por el MEN y el Departamento de Boyacá, la denegó pues consideró que “(...) es fácil advertir que le asiste legitimación en la causa al ministerio de Educación Nacional y al Departamento de Boyacá a través de la Secretaría de Educación de Boyacá para comparecer a las presentes diligencias, pues le corresponde a la secretaria de educación departamental frente a los municipios no certificados planificar y priorizar en primera instancia los proyectos de infraestructura calidad y dotación de los municipios de su jurisdicción en este caso del proyecto de construcción y adecuación de parque infantil para niños y niñas de la escuela Rodríguez sede rural de la Institución Educativa Técnica Comercial del municipio de Jenesano, quienes no cuentan con un parque para su recreación. //Ahora frente al ministerio de Educación Nacional se tiene que el mismo podrá asignar recursos provenientes de la Ley 21 de 1982 para proyectos de infraestructura educativa a municipios no certificados previa solicitud por parte del representante legal de la entidad territorial certificada cuando considere que las mismas son prioritarias para el desarrollo de políticas educativas.” (fl. 121).

5. En cuanto a la excepción de falta de prueba propuesta por el Departamento de Boyacá dijo que esa entidad tiene la obligación legal frente a los municipios no certificados para el caso de Jenesano de planificar y priorizar proyectos de infraestructura, además que en el expediente se demostró el deterioro del parque

*Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos*

*para recreación de niños y niñas que toman su educación prescolar y básica primaria en la sede educativa Rodríguez de la IETC del Municipio de Jenesano.*

*6. Superado el escenario de las excepciones, se ocupó del estudio de lo acontecido en la audiencia de pacto de cumplimiento y de los requisitos para la aprobación del pacto de cumplimiento, señalados en la Ley 472 de 1998 y en jurisprudencia del Consejo de Estado.*

*7. Al descender al caso concreto, dijo que a la audiencia de pacto concurrieron a la audiencia especial de pacto de cumplimiento concurrieron todas las partes involucradas en el asunto, el representante del Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, cumpliéndose con el primer requisito de validación del pacto de cumplimiento. De otra parte, se evidenció que los sujetos procesales presentaron un proyecto de pacto, con lo cual se surtió el segundo requisito para avalar el acuerdo arribado por las partes, además que fueron allegadas pruebas que demuestran las acciones adelantadas por el Municipio para superar la situación de vulneración y amenaza de los derechos colectivos invocados, tales como el contrato de obra C-MC-SAMC-011 de 2019 y su adicional.*

*8. Que de acuerdo con la propuesta de pacto presentada por el Municipio de Jenesano que fuera aceptado por las partes en la audiencia de 3 de diciembre de 2019, el compromiso del Municipio de Jenesano consiste en que máximo a 31 de diciembre de 2019 hará entrega del parque infantil en perfectas condiciones para el uso de los niños y niñas que asisten a la Sede Rodríguez de la IETC del Municipio de Jenesano y sea retirado el parque anterior que por deterioro no presta ningún servicio, el cual permite solucionar el problema que dio origen al medio de control de la referencia y por tanto se protege el derecho colectivo invocado, cumpliéndose así con lo previsto en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998.*

*9. Dispuso la composición de un Comité de Verificación en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998 que será conformado por el representante legal del municipio de Jenesano o quien designe, la representante del ministerio Público y el actor popular, quien deberá rendir un informe sobre cumplimiento de la decisión, además que la Sentencia sea publicada en diario de amplia circulación en acatamiento de lo señalado en el artículo 27 ibidem.*

*10. Por último, frente a una posible irregularidad relacionada con el adicional del contrato de obra, el juzgado dispuso la compulsión de copias a la Procuraduría General*

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

de la Nación y a la Contraloría General de la República para que inicien investigaciones relativas a un presunto sobrecosto en el referido contrato adicional.

#### **IV. LA IMPUGNACIÓN.**

1. El Ministerio de Educación Nacional interpuso recurso de apelación contra la sentencia de 11 de diciembre de 2019 (fls. 128-136), sostuvo que no comparte la determinación adoptada por el Juzgado en relación con la excepción denominada **falta de legitimación en la causa por pasiva**, en tanto el Despacho señala que al ministerio no le asiste responsabilidad en el asunto por virtud de lo señalado en la Ley 21 de 1982, pues estima que la a quo, no aplicó en debida forma esa norma, dado que de acuerdo con las competencias asignadas en materia de educación en la Ley 715 de 2001, le corresponde a los municipios y departamentos al recibir los recursos del Sistema General de Participaciones, deben administrar el recurso humano y las instituciones educativas.

2. Luego de transcribir lo previsto en los artículos 6º, 7º y 8º de la Ley 715 de 2001, señaló que entre las obligaciones que asumen las entidades territoriales en el modelo descentralizado de la educación está la de asumir la construcción de la infraestructura de las instituciones educativa o dotación de mobiliario escolar, que es lo que pretende el actor popular.

3. Además sostuvo que corresponde al Departamento de Boyacá como entidad territorial certificada en educación planificar, en primera instancia los proyectos de infraestructura educativa a su cargo, los cuales si pretende que sean cofinanciados por el Ministerio de Educación nacional deben postular los predios dentro de las convocatorias que realiza el MEN, luego de contar con la respectiva viabilización técnica y jurídica, tal como lo prevén el artículo 143 de la Ley 1450 de 2011 vigente conforme a lo señalado en el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

4. Indicó que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6.2.4. y 7.5. de la Ley 715 de 2001, corresponde a las entidades certificadas asumir la inversión en infraestructura física; informó que el Departamento de Boyacá durante las convocatorias realizadas por el MEN, postuló varios predios para ser cofinanciados proyectos en infraestructura escolar dentro de los cuales no figura ninguno en el Municipio de Jenesano.



Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

5. Agregó que una vez consultada la Ley 21 de 1982, no se observa que dentro de la misma se haya estipulado que MEN tenga la competencia y obligación de asignar recursos a las entidades territoriales para financiar infraestructura educativa. En conclusión, dijo que “(...) le corresponde a la Secretaría de Educación de Boyacá, revisar el tema con el municipio de Jenesano para brindar posibles soluciones, a la solicitud debatida en el presente proceso, considerándose entonces procedente declarar la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA del Ente Ministerial (...)” (fl. 136).

6. Con fundamento en lo expuesto, solicitó que fuera revocado el artículo primero de la sentencia de 11 de diciembre de 2019 por medio del cual se declaró infundadas y no probadas las excepciones de inepta demanda – omisión del requisito de procedibilidad y falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Educación Nacional

## V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

1. El expediente fue recibido por este Tribunal y asignado a la Magistrada Ponente, según acta individual de reparto el día 05 de febrero de 2020 (fl. 150). Posterior a ello, mediante auto del 21 de febrero de 2020, se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de primera instancia y se ordenó notificar al Ministerio Público (fls. 152-153 vto.).

2. Surtido lo anterior, mediante auto del 6 de marzo de 2020 (fls. 156), se resolvió correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y se ordenó que, vencido dicho término, se corriera traslado al Ministerio Público para que presentara su concepto.

3. El **Ministerio de Educación Nacional** presentó alegatos de conclusión en esta instancia (fls. 165-169), oportunidad en la que reiteró los argumentos esgrimidos en el recurso de alzada.

4. Por su parte, el **Municipio de Jenesano**, presentó sus alegaciones finales (fls. 171-174), oportunidad en la que solicitó que la sentencia fuera confirmada, afirmó que el pacto de cumplimiento fue aceptado por todas las entidades vinculadas, que el municipio ha cumplido con las gestiones pertinentes para dar cumplimiento a la sentencia de 11 de diciembre de 2019, resaltó que a las entidades vinculadas no se les impuso ninguna obligación, pues de conformidad con la audiencia de pacto y lo

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

decidido en la sentencia apelada, es el Municipio de Jenesano el encargado de realizar las obras respectivas, las cuales ya fueron adelantadas.

## **VI. CONSIDERACIONES**

### **VI.1. Tema de la apelación.**

1. En el presente caso, analizado el recurso de apelación presentado por el ministerio de Educación Nacional, el mismo se encamina a cuestionar lo decidido por la Juez de primera instancia en el artículo primero de la sentencia de 11 de diciembre de 2019, en la medida que estima que ese Ministerio carece de competencia para asumir obligación alguna en relación con la infraestructura escolar que de conformidad con las normas que regulan el sistema General de Participaciones le correspondería a las entidades certificadas para la prestación del servicio, en el sub lite, al Departamento de Boyacá y al Municipio de Jenesano, en la medida que esa cartera ministerial cofinancia únicamente proyectos que hubieran sido inscritos por las entidades territoriales para tal efecto.

2. En consecuencia, afirmó que dada esas condiciones se estructuraba la excepción que invocó de falta de legitimación en la causa por pasiva; de otro lado, dijo que el Juzgado dio un alcance que no tiene a la Ley 21 de 1982, en tanto esa regulación no preceptúa que el ministerio deba concurrir a financiar proyectos de infraestructura en los términos que concluyó la sentencia impugnada, con lo cual quedaría descartada la conclusión sobre la cual la a quo fundamentó la determinación objeto del cuestionamiento.

3. Visto lo anterior el tema de apelación se circunscribe a establecer si al Ministerio de Educación Nacional tiene obligación y responsabilidad en el desarrollo de obras de infraestructura como la construcción de parques de juegos para instituciones educativas conforme a las competencias descritas en el Sistema General de Participaciones, en caso negativo, procede con fundamento en esa conclusión la falta de legitimación en la causa por pasiva, para determinar de esta forma si el artículo primero de la sentencia de primera instancia debe ser confirmado o revocado.

4. La Sala para desatar esos cuestionamientos, en primer lugar, tratará el tópico relativo a la competencia del Juez Ad quem en el medio de control de la referencia, luego se referirá a la procedencia y características del medio de control de protección

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

de derechos e intereses colectivos y del alcance del derecho colectivo que se encuentra en pugna, para continuar con el análisis del esquema de financiación del servicio de educación según el Sistema General de Participaciones, señalando las competencias y obligaciones de cada uno de los intervinientes en ese esquema, y el alcance de la Ley 21 de 1982, y finalmente, se abordará lo relativo a la figura de la falta de legitimación en sus diferentes modalidades.

5. Con ese marco legal y jurisprudencial, la Sala descenderá al caso concreto para establecer si prospera los cargos de la apelación.

## **VI.2. De la Competencia del Ad quem.**

6. El artículo 328 del Código General del Proceso, prevé:

**“Artículo 328. Competencia del superior.** El juez de segunda instancia **deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante**, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

**El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.**

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.”  
Negrilla fuera de texto

7. La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de 9 de febrero de 2012<sup>1</sup>, unificó su jurisprudencia en lo concerniente a la competencia del juez ad quem con ocasión del recurso de apelación, al respecto dijo:

**“Tal como en diversas oportunidades lo ha puntualizado la Jurisprudencia (sic) de la Sección Tercera del Consejo de Estado, conviene precisar que mediante el recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial –en este caso la que contiene una sentencia–, por lo cual corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con sus propias consideraciones o apreciaciones, para efectos de solicitarle al juez**

---

<sup>1</sup> Número interno 21060

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

**de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se plantean ante la segunda instancia.** Lo anterior de conformidad con lo establecido en la parte inicial del artículo 357 del C. de P. C.

“(…).

“Así pues, por regla general, a la luz de las disposiciones legales vigentes y según la interpretación que a las mismas les ha atribuido la Jurisprudencia (sic) nacional, se tiene entonces que el recurrente debe señalar en forma oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos por la ley, **tanto los asuntos o aspectos que considere lesivos de sus derechos, como también debe justificar las razones de su inconformidad,** a las cuales deberá ceñirse el juez.

“No sobra mencionar que otra de las limitaciones relevantes a las cuales se encuentra materialmente sujeta la competencia del juez ad quem, para efectos de proferir el fallo respectivo con el cual ha de desatar la apelación interpuesta contra una sentencia, la constituye la garantía de la non reformatio in pejus, por virtud de la cual no resulta válidamente posible que, con su decisión, el juez de la segunda instancia agrave, empeore o desmejore la situación que en relación con el litigio correspondiente le hubiere sido definida al apelante único mediante la sentencia de primera instancia.

“(…).

“De esta manera resulta claro que el límite material para la competencia del juez superior **lo constituye el alcance de la apelación y los propósitos específicos que con la misma se persiguen,** lo cual se complementa de manera diáfana y directa con la garantía de la non reformatio in pejus, a la cual, simultáneamente, le sirve de fundamento y explicación”. –Negrilla fuera de texto–.

8. En sentencia proferida por la Subsección “A” de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 5 de abril de 2017, en el proceso con número interno 43592 y ponencia del Consejero Doctor Carlos Alberto Zambrano Barrera, se indicó:

“...resulta claro que, para el juez de segunda instancia, su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas **que se formulan en contra de la decisión adoptada** en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos (diversos a los planteados por el recurrente) se excluyen del debate en la instancia superior, teniendo en cuenta que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio “dispositivo de las partes”<sup>2</sup>.

Así, entonces, conforme al artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, “la apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante y por lo tanto, el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso”. Lo anterior limita al ad quem a pronunciarse sólo sobre los aspectos que perjudicaron al apelante; por tanto, **le corresponde al recurrente confrontar, con sus propias razones, los argumentos que el juez**

---

<sup>2</sup> Dicho principio ha sido definido por la doctrina como “La facultad exclusiva del individuo de reclamar la tutela jurídica del Estado para su derecho, y en la facultad concurrente del individuo con el órgano jurisdiccional, de aportar elementos formativos del proceso y determinarlo a darle fin” (LÓPEZ BLANCO Hernán Fabio: “Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Parte General”, Tomo I, Dupré Editores, Bogotá, 2005, pág. 106).

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

de primera instancia consideró para tomar su decisión, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida los asuntos que se plantean en la apelación respectiva.”<sup>3</sup> (Resaltado fuera de texto).

9. Criterio que también fue expuesto por la Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia proferida el 23 de febrero de 2017:

“De acuerdo con el artículo 320 del Código General del Proceso, aplicable por expresa remisión del artículo 306 del CPACA, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida «...únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.». **En consecuencia, el superior no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del mismo.** Al respecto sostuvo esta Corporación en sentencia de 5 de julio de 2007<sup>4</sup>:

«Ahora, entrando al fondo del asunto, debe recordarse que esta Sección ha reiterado que en el recurso de apelación, cuya sustentación es obligatoria, so pena de declararse desierto, la competencia de la Corporación está restringida a los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente contra la providencia objeto del recurso y que se relacionen, desde luego, con las causales de nulidad planteadas en la demanda, o con las consideraciones que sirvieron de sustento al Tribunal para dictar la sentencia. En consecuencia, la Sala estudiará los puntos sobre los cuales alegó la parte apelante en la sustentación del recurso, según se vio anteriormente.» Negrilla fuera de texto.

10. Bajo los anteriores parámetros será estudiado el recurso de apelación presentado por el Ministerio de Educación Nacional en calidad de entidad vinculada.

### **VI.3. De la procedencia y características del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos.**

11. El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella”

12. En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 cuyo artículo 2° define las acciones populares así:

---

<sup>3</sup> Si bien los anteriores argumentos fueron esbozados en vigencia del Código de Procedimiento Civil, en la actualidad tienen plena vigencia, dado que el Código General del Proceso no introdujo cambios sustanciales en ese aspecto.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, sección Segunda, Subsección A, radicado interno No. 9708-2005, actor: Aura Isabel Rubio Morán, M.P. doctor: Jaime Moreno García.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

*“Artículo 2°. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*

*Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”*

13. Ahora, de acuerdo con su definición constitucional y legal, para la Sala es claro que el medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos debe ser ejercido, bien sea con el propósito de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos consagrados por la Constitución y la Ley; o bien sea para restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

14. Así, conforme lo prescrito por el artículo 9 de la citada Ley 472 de 1998, el medio de control que hoy ocupa a la Sala procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que los jueces deben verificar lo siguiente al momento de proferir sus decisiones:

*“En tanto que mecanismos procesales para garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, la prosperidad de la acción popular depende, según ha sido establecido por la jurisprudencia, de la verificación de los siguientes supuestos sustanciales en el caso concreto: a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal generado por la actividad humana; y, c) **una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses**. Estos supuestos deben ser debidamente acreditados en el proceso como presupuesto para que la vulneración del derecho colectivo invocado sea declarada”<sup>5</sup>.*

15. En cuanto a la procedencia de este medio de control, el Consejo de Estado – Sección Primera en sentencia de 11 de junio de 2020 dentro del radicado 25000-23-24-000-2012-00078-01 (AP) (M.P. Doctor ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS), sostuvo lo siguiente:

---

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Bogotá, D. C., veintitrés (23) de mayo de dos mil trece (2013). Radicación número: 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP). Actor: JAIME ASDRUBAL FORERO GUERRERO. Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

## **“X.2. Las acciones populares y su procedencia**

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 5 de agosto de 1998 y 1437 de 18 de enero de 2011, **tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten perturbados por un daño contingente; por un peligro o amenaza;** o por un agravio o vulneración, atribuibles a la conducta activa u omisiva de cualquiera persona, natural o jurídica, sea esta de derecho público o privado<sup>6</sup>.

Tanto la jurisprudencia Constitucional<sup>7</sup>, como de esta Corporación<sup>8</sup>, ha reiterado que el **derecho colectivo** es aquel cuyo uso y goce se encuentra a disposición de cualquier persona, sin obedecer, en principio, a algún tipo de condición; es decir que, por oposición al derecho subjetivo, no es posible que el disfrute y, por consiguiente, la titularidad del derecho colectivo recaigan exclusivamente sobre el patrimonio de una sola persona o de un grupo específico de personas.

Así pues, por antonomasia, la titularidad de los derechos colectivos tiene algún nivel de indeterminación. Es por ello que, respondiendo a esa realidad, el artículo 12 de la Ley 472 de 1998 permitió que el mecanismo dispuesto para la protección de derechos colectivos, esto es, la acción popular, sea incoado por “*toda persona natural o jurídica*”.

---

<sup>6</sup> Ley 472 de 1998, artículos 2.º, 9.º y 14.

La acción popular es el instrumento procesal público, de rango constitucional y carácter principal, diseñado específicamente para proteger derechos e intereses colectivos; en tal virtud, al juez de la acción popular le asiste la obligación de disponer de las medidas necesarias y adecuadas dirigidas a evitar el daño contingente (**finalidad preventiva**) y/o hacer cesar el peligro o la amenaza, así como la vulneración o el agravio que se presente contra los mismos (**finalidad preventiva/suspensiva**). De igual forma, en caso de que se haya consumado el daño sobre los derechos e intereses colectivos, el operador judicial está en el deber, en tanto sea posible, de adoptar las órdenes apropiadas para restituir las cosas a su estado anterior (**finalidad restitutiva**).

<sup>7</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007 (M. P: Rodrigo Escobar Gil): “[...] las acciones populares constituyen el medio procesal mediante el cual se busca asegurar una protección judicial, actual y efectiva, de derechos e intereses transindividuales o colectivos de importante trascendencia social, es decir, de derechos e intereses que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una comunidad. [...] En este contexto [...], la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para un universo de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, conservan el mismo derecho a promover la acción popular. [...] [P]ara la protección de los derechos colectivos, dada su importancia social, cualquier miembro del grupo afectado está legitimado procesalmente para defenderlos, es decir, para ejercer la acción popular en nombre de toda esa comunidad, con el fin de impedir un daño colectivo o reestablecer el uso y goce del derecho”.

<sup>8</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de febrero de 2005. C.P: María Elena Giraldo Gómez. Rad. Núm: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP): “[...] El derecho colectivo, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos [...]”.

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso. Rad. Núm: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC): “[...] Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos y ha señalado que: “Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley” [...]”.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones<sup>9</sup> acerca de la **naturaleza** de la acción popular, y ha establecido que este mecanismo **se caracteriza** por:

“[...] **(i)** ser una acción constitucional especial, lo que significa **a)** que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, **b)** que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y **c)** que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; **(ii)** por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; **(iii)** por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘precaver la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’; **(iv)** por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos [...]”<sup>10</sup>.

En relación con el **carácter preventivo de las acciones populares**, tanto la Corte Constitucional<sup>11</sup> como el Consejo de Estado<sup>12</sup>, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

Según lo ha señalado el Consejo de Estado en forma reiterada<sup>13</sup>, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales<sup>14</sup>, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-254 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>11</sup> Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

<sup>15</sup> Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).



Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

16. Sobre las características del medio de control de protección de intereses y derechos colectivos, el Consejo de Estado – Sección Primera en sentencia de 1º de noviembre de 2019 dentro del radicado 68001-2331-000-2012-00104-02 (M.P. Doctor Hernando Sánchez Sánchez), dijo:

“31. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia proferida el 28 de marzo de 2014<sup>16</sup>, explicó lo siguiente:

*“[...] Acorde con el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 472 de 1998, el objeto de la acción popular radica en **evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible.***

*Por su parte, el artículo 9 de la misma disposición prevé que tal instrumento procede contra toda **acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares***

*[...] Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...] Cabe anotar que las acciones populares tienen carácter restitutorio, es decir, buscan, cuando ello fuere posible, volver las cosas al estado anterior a la violación del derecho, toda vez que su objeto radica en proteger de manera efectiva el interés colectivo, razón por la cual corresponde al juez determinar si es posible dicho restablecimiento, porque de no serlo procede una indemnización, teniendo claro que la acción popular no persigue un beneficio pecuniario [...] Dentro de este contexto la acción popular se encuentra vinculada estrechamente con el principio de solidaridad consagrado en la Constitución Política, esto es, que constituye un mecanismo por medio del cual los ciudadanos intervienen en las decisiones que los afectan para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado [...] Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial.*

*En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda [...] Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica.*

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 28 de marzo de 2014, proceso identificado con número único de radicación: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

*Empero, ha destacado la Sala que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio [...] la Sala encuentra el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el cual permite el decreto de medidas cautelares de oficio o a petición de parte, antes de notificada la demanda o en cualquier estado del proceso, con el propósito de prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiese causado. Aunado a ello, el artículo 26 ibídem, señala que contra el auto que ordena dichas medidas proceden los recursos de reposición y apelación, los cuales deben ser concedidos en el efecto devolutivo [...] Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas [...]*”.

32. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “toda persona” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

17. Entonces, este debe ser el norte que oriente el trámite, decisiones y determinaciones que se adopten al interior del proceso que busca la protección de los derechos e intereses colectivos, más allá de cualquier otro aspecto, el fin de esta clase de procesos es buscar que cese la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, ya sea por la acción u omisión, para que sean restablecidos y sean adoptadas las determinaciones que permitan el goce efectivo de dichas garantías constitucionales y legales.

#### **VI.4. Del alcance del derecho colectivo invocado.**

18. En la demanda se solicitó la protección del derecho consagrado en el literal m del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, norma que en su tenor literal dispone:

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

**“ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:  
(...)

m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;”

19. Sobre el alcance de este derecho en la sentencia de 1º de noviembre de 2019, de la cual ya se hizo referencia, la alta Corporación consideró lo siguiente:

**“Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes**

36. De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica “[...] la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]”<sup>17</sup>.

37. De igual forma, esta Sección mediante sentencia de 7 de abril de 2011<sup>18</sup>, determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad<sup>19</sup>; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio<sup>20</sup>; y iv) atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible<sup>21</sup>.

38. Asimismo, esta Corporación ha establecido que abarca el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas y de organización física contenidas en los mismos<sup>22</sup>. Así como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de siete (7) de abril de dos mil once (2011), Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP)

<sup>19</sup> Inciso segundo artículo 58 C.P.

<sup>20</sup> Art. 95 numeral 1 C.P.

<sup>21</sup> Art. 3º ley 388 de 1997.

<sup>22</sup> Art. 5.º Ley 388 de 1997.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros<sup>23</sup>.

39. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

40. En efecto, esta Sección<sup>24</sup> ha manifestado al respecto que:

*“[...] el derecho colectivo anteriormente enunciado abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, **la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes**, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y **demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo**, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir [...]” (Destacado de la Sala).*

41. En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo.” -Subraya fuera del texto-.

20. Así las cosas, esta Sala debe señalar que en el marco del presente proceso dicha garantía colectiva debe entenderse como aquella busca que se realice una construcción que garantice la calidad de vida de los habitantes, en este caso de la población menor de edad que acude a tomar clases y formarse en la IETC del Municipio de Jenesano, entendimiento que le dio el Juzgado de primera instancia. No obstante, lo anterior, para este Tribunal el enfoque de este derecho tal como se deriva de la jurisprudencia en cita tiene relación mayor con el respeto de las normas jurídicas sobre planes de ordenamiento territorial y que tanto las autoridades públicas y como los particulares, respeten dichas disposiciones, sin embargo, ello no es óbice para que por esa vía se logre la protección de ese enfoque del derecho.

21. Más aún cuando para la Sala aparte de ese derecho colectivo en la dimensión señalada, también encuentra que la solicitud está vinculada con otras garantías de

---

<sup>23</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007), Consejero ponente: Alíer Eduardo Hernández Enríquez, Rad. número: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP).

<sup>24</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Sentencia de 19 de noviembre de 2009, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Radicación Número: 17001-23-31-000-2004-01492-01(AP).

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

orden colectivo como la prevista en el literal j del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 que establece: “j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;” dado que la educación fue catalogada como servicio público según se desprende del artículo 67 Constitucional que señala: “Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”.

22. Aspecto que debió ser tratado en la primera instancia y del cual no se hará mayor ilustración dado que no es asunto del recurso, pero dicha referencia era indispensable para establecer la finalidad que debe buscar el Juez en sede de acción popular al aprobar un acuerdo como el consignado en el pacto de cumplimiento y, como será estudiado más adelante, si ello interfiere en las obligaciones según competencias que le corresponde al Ministerio de Educación Nacional.

#### **VI.5. Del Sistema General de Participaciones.**

23. El Sistema General de Participaciones es un modelo por medio del cual se distribuyen competencias y obligaciones el nivel central de la administración y las entidades territoriales con el fin de lograr una prestación efectiva de los servicios de salud, educación y propósitos generales – agua potable y saneamiento básico-, la Corte Constitucional en sentencia C-566 de 2003 (M.P. Doctor Álvaro Tafur Galvis) sobre este sistema señaló:

**“El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia les asigna la ley 715 de 2001.**

De acuerdo con el artículo 3º de dicha Ley 715 de 2001 el Sistema General de Participaciones está conformado por i) **Una participación con destinación específica para el sector educativo**, que se denomina participación para educación; ii) Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denomina participación para salud y iii) Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denomina participación para propósito general.

Según el artículo 4 de la misma Ley el monto total del Sistema General de

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el parágrafo 2° del artículo 2° que equivalen al 4% de dicho monto<sup>25</sup>, se distribuye así: i) la participación para el sector educativo corresponderá al 58.5%, ii) la participación para el sector salud corresponderá al 24.5% y iii) la participación de propósito general corresponderá al 17.0%.

En desarrollo de los criterios fijados por la Constitución en los artículos 356 y 357 superiores la ley 715 establece funciones específicas para las entidades territoriales en cada uno de estos sectores. Así, los artículos 6 y 7 de la ley establecen competencias en el sector educación para los departamentos, distritos y municipios; los artículos 43, 44 y 45 hacen lo propio en el sector salud; y los artículos 74, 75 y 76 lo hacen respecto de la participación de propósito general.

En desarrollo de los mismos criterios superiores la ley 715 de 2001 establece igualmente el destino de los recursos de cada una de las participaciones aludidas.

Así, respecto de la participación para educación el artículo 15 señala las actividades que serán financiadas con los recursos que la conforman<sup>26</sup>; el artículo 47 hace lo mismo respecto de la participación en salud<sup>27</sup>; mientras

---

<sup>25</sup> “Artículo 2 (...) Parágrafo 2°. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones.

La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, y los del Fonpet por su administración

<sup>26</sup> Artículo 15. Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

15.3. Provisión de la canasta educativa.

15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

Parágrafo 1°. También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley.

Parágrafo 2°. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

Parágrafo 3°. Transitorio. Con cargo a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, se financiará por una sola vez el faltante establecido para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre y cuando los recursos propios de los respectivos departamentos hayan sido insuficientes para cumplir con estas obligaciones. Para ello deberán someterse a planes de racionalización educativa y presentar para validación del Ministerio de Educación, información sobre el déficit a financiar. El giro de los recursos se hará inmediatamente se haya recibido la información respectiva.

<sup>27</sup> Artículo 47. Destino de los recursos del Sistema General de Participaciones para Salud. Los recursos del Sistema General en Participaciones en salud se destinarán a financiar los gastos de salud, en los

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

que el artículo 78 fija el destino de los recursos de la participación de propósito general<sup>28</sup>.” -Subraya fuera del texto-.

24. En relación con la forma con la cual se fijaron los criterios de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones en materia de educación, la sentencia C-369 de 2006 (M.P. Doctora Clara Inés Vargas Hernández), sostuvo lo siguiente:

“Ahora bien. Esta Corporación en sentencias C-871 de 2002, C-568 de 2004<sup>29</sup> y C-423<sup>30</sup> de 2005, **refirió al margen de configuración normativa que le asiste al legislador en materia del Sistema General de Participaciones al señalar que es amplio mas no por ello absoluto.**

Específicamente, **en relación con la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones en el nivel educativo**, indicó la Corte que el legislador puede señalar los parámetros para la distribución de los recursos del SGP, sin que el acto legislativo hubiere querido **“limitar la libertad legislativa en cuanto a los criterios para distribuir los recursos provenientes**

---

siguientes componentes:

47.1. Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total.

47.2. Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

47.3. Acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud.

<sup>28</sup> Artículo 78. Destino de los recursos de la participación de propósito general. Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

El total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª; el 72% restante de los recursos de la participación de propósito general para los municipios de categoría 4ª, 5ª o 6ª; y el 100% de los recursos asignados de la participación de propósito general al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la presente ley.

Del total de dichos recursos, las entidades territoriales destinarán el 41% para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico. Los recursos para el sector agua potable y saneamiento básico se destinarán a la financiación de inversiones en infraestructura, así como a cubrir los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

El cambio de destinación de estos recursos estará condicionado a la certificación que expida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, en el sentido que el municipio o distrito tienen:

a) Coberturas reales superiores a noventa por ciento (90%) en acueducto y ochenta y cinco por ciento (85%) en alcantarillado;

b) Equilibrio financiero entre las contribuciones y los subsidios otorgados a los estratos subsidiables, de acuerdo con la Ley 142 de 1994 o aquellas que la modifiquen o adiciones;

c) Que existan por realizar obras de infraestructura en agua potable y saneamiento básico en el territorio del municipio o distrito, adicionales a las tarifas cobradas a los usuarios.

La ejecución de los recursos de la participación de propósito general deberá realizarse de acuerdo a programas y proyectos prioritarios de inversión viables incluidos en los presupuestos.

Parágrafo 1º. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la Participación de propósito general.

Parágrafo 2º. Las transferencias de libre disposición podrán destinarse a subsidiar empleo o desempleo, en la forma y modalidades que reglamente el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3º. Del total de los recursos de Propósito General destinase el 10% para el deporte, la recreación y la cultura: 7% para el deporte y la recreación y 3% a la cultura.

<sup>29</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>30</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

**del SGP destinados al sector educativo, pues se limitó a señalar unos criterios generales de distribución que deberían ser concretados por el Congreso. Por tanto, en principio, el legislador puede determinar los parámetros para distribuir los recursos del sistema educativo, siempre y cuando garantice la prestación del servicio y la ampliación de la cobertura... Como hemos visto, una parte del SGP está destinada a financiar la educación, pero el Legislador tiene libertad para precisar los criterios de distribución...**”<sup>31</sup>

**En virtud del mandato conferido por el parágrafo transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2001 (modificatorio del artículo 356 superior), que impuso el deber al Gobierno de presentar un proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, se expidió por el Congreso la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.**

**El artículo 15 de la Ley 715 de 2001, acusado en el presente asunto, refiere a la destinación de los recursos de la participación para educación del SGP, (...). -Negrilla fuera del texto-.**

25. Entonces, el Sistema General de Participaciones es un modelo que se deriva de un proceso de transformación de la forma como inicialmente fue previsto como las entidades territoriales podían acceder a recursos o mejor ingresos corrientes de la Nación, para financiar servicios de educación, salud y propósitos generales (agua potable y saneamiento básico), que corresponde a esas entidades prestar y garantizar en virtud del modelo descentralizado que adoptó la República de Colombia, el cual se consolidó luego de una reforma constitucional (Acto Legislativo 01 de 2001) y tras la expedición de la Ley 715 de 2001, norma que en cuanto a educación, como lo introduce la jurisprudencia en cita, en su artículo 15 previó la distribución de dichos recursos:

**“Artículo 15. Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:**

15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

15.3. Provisión de la canasta educativa.

---

<sup>31</sup> Sentencia C-871 de 2002.



Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

**Parágrafo 1º.** También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley.

**Parágrafo 2º.** Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

**Parágrafo 3º.** Transitorio. Con cargo a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, se financiará por una sola vez el faltante establecido para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre y cuando los recursos propios de los respectivos departamentos hayan sido insuficientes para cumplir con estas obligaciones. Para ello deberán someterse a planes de racionalización educativa y presentar para validación del Ministerio de Educación, información sobre el déficit a financiar. El giro de los recursos se hará inmediatamente se haya recibido la información respectiva.” -Subraya fuera del texto-

26. La infraestructura educativa, pues, se encuentra prevista como un ítem a financiar con recursos del Sistema General de Participaciones, pero ahora, luego de establecido lo precedente, ha de que señalarse que el modelo contenido en la Ley 715 de 2001, que propende por la concreción de la autonomía y descentralización, también estableció una serie de obligaciones y responsabilidades a cada nivel central y local basados en el sistema de certificación de la educación, al que más adelante la Sala hará alusión, previendo competencias específicas en relación con el Sistema de Participaciones en materia de educación, en lo que interesa a este caso, a cargo de la Nación, los Departamentos certificados y los Municipios no certificados, en cuanto a la Nación el artículo

**“Artículo 5º.** Competencias de la Nación en materia de educación. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural:

5.1. Formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio.

5.2. Regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales.

5.3. Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones. Con estos

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

recursos no se podrá pagar personal de administración, directivo, docente o administrativo.

5.4. Definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo.

5.5. Establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas y de la especificidad de tipo regional.

5.6. Definir, diseñar y establecer instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación.

5.7. Reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente.

5.8. Definir, y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente.

5.9. Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad. Esta facultad se podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.

5.10. Prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, cuando a ello haya lugar.

5.11. Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas. Esta facultad la podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados.

5.12. Expedir la regulación sobre costos, tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en las instituciones educativas.

5.13. Distribuir los recursos para educación del Sistema General de Participaciones, conforme a los criterios establecidos en la presente ley.

5.14. Fijar parámetros técnicos para la prestación del servicio educativo estatal, estándares y tasas de asignación de personal, teniendo en cuenta las particularidades de cada región;

5.15. Definir anualmente la asignación por alumno, tanto de funcionamiento como de calidad, para la prestación del servicio educativo financiado con recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con las tipologías educativas y la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones.

5.16. Determinar los criterios a los cuales deben sujetarse las plantas docente y administrativa de los planteles educativos y los parámetros de asignación de personal correspondientes a: alumnos por docente; alumnos por directivo; y alumnos por administrativo, entre otros, teniendo en cuenta las particularidades de cada región.

5.17. Definir la canasta educativa.

5.18. En caso de ser necesaria la creación, fusión, supresión o conversión de los empleos que demande la organización de las plantas de personal de la

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

educación estatal, los gobernadores y alcaldes deberán seguir el procedimiento que señale el Gobierno Nacional para tal fin.

5.19. Establecer los requisitos para la certificación de los municipios, y decidir sobre la certificación de los municipios menores a cien mil habitantes de conformidad con el artículo 20 de la presente ley.

5.20. Establecer incentivos para los distritos, municipios e instituciones educativas por el logro de metas en cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos.

5.21. Realizar las acciones necesarias para mejorar la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones.

5.22. Cofinanciar la evaluación de logros. A cada departamento, distrito o municipio se podrá distribuir cada tres años una suma para evaluar el logro educativo de acuerdo con la metodología que señale el Ministerio de Educación Nacional. El 80% será financiado por la Nación y el 20% por la entidad territorial.

5.23. Las demás propias de las actividades de administración y distribución, regulación del Sistema General de Participaciones.”

27. Entonces, la norma no prevé que la Nación tenga mayor responsabilidad en lo relacionado con la infraestructura física, ello en cuanto, busca que sea las entidades territoriales con recursos obtenidos por vía de transferencia del Sistema General de Participaciones, la destinación de recursos propios y con otras fuentes de financiación, en búsqueda de la descentralización administrativa que propugna la carta política de 1991, dirijan dicha acción de manera autónoma para garantizar la prestación del servicio de educación a su cargo, como se deduce del análisis subsiguiente sobre las competencias de los Departamentos certificados y los municipios no certificados; de hecho viendo la norma acabada de citar, no hace alusión expresa a la financiación y cofinanciación en materia de infraestructura, salvo que haciendo una interpretación extensiva en el numeral 5.3 sea que se trate de un programa de nivel nacional, caso en el cual la Nación podrá destinar recursos distintos a los del Sistema de Participaciones para su financiación, excepto que se trate del pago del personal docente, en donde podría incluirse en los mismos planes y proyectos de infraestructura educativa que maneje la Nación.

28. Ahora en cuanto a la responsabilidad de los Departamentos certificados, la Ley 715 de 2001, en su artículo 7 establece:

**Artículo 6º.** Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias:

6.1. Competencias Generales.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

6.1.1. Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar.

6.1.2. Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación en las condiciones que se requiera.

6.1.3. Apoyar técnica y administrativamente a los municipios para que se certifiquen en los términos previstos en la presente ley.

6.1.4. Certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones. Si el municipio cumple los requisitos para ser certificado y el departamento no lo certifica, podrá solicitarla a la Nación.

6.2. **Competencias frente a los municipios no certificados.**

6.2.1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

6.2.2. Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley.

6.2.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los límites, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

6.2.4. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

6.2.5. Mantener la cobertura actual y propender a su ampliación.

6.2.6. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes.

6.2.7. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.

6.2.8. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.

6.2.9. Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

6.2.10. Distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio, de conformidad con el reglamento.

6.2.11. Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos, atendiendo los criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

6.2.12. Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción.

6.2.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educativos.

6.2.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.

6.2.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Algunas de estas competencias, salvo la de nominación y traslado de personal entre municipios, se podrán delegar en los municipios no certificados que cumplan con los parámetros establecidos por la Nación.” -Destaca la Sala-

29. Conforme a lo anterior, contrario a lo que pasa en el nivel central, los Departamentos tiene obligaciones concretas frente al manejo del servicio educativo en especial, frente a los municipios no certificados, en el numeral 6.2.4. se observa la introducción a los asuntos relacionados con la infraestructura educativa, estableciendo la necesidad de participar con recursos propios en la cofinanciación en inversiones de infraestructura, calidad y dotación, como la que atañe a este proceso, es decir, que dicha obligación está a su cargo y no se financia con recursos del Sistema General de Participaciones, o transferencias de la Nación, sino con recursos propios, que deben ser previamente destinados en el Presupuesto del Departamento atendiendo los planes y proyectos del respectivo Plan de Desarrollo en materia de educación específicamente en dicho ítem, infraestructura y dotación educativa, como exige la disciplina fiscal y presupuestal en el manejo de recursos propios de las entidades territoriales.

30. Ahora, resta analizar cuál es la competencia de los municipios no Certificados en materia de educación, a saber, el artículo 8 de la Ley 715 de 2001, sobre dicho tópico señala:

**“Artículo 8º. Competencias de los municipios no certificados.** A los municipios no certificados se les asignarán las siguientes funciones:

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

8.1. Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.

8.2. Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado.

8.3. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán generar gastos permanentes para el Sistema General de Participaciones.

8.4. Suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento. -Subraya y negrilla fuera del texto-.

31. Como se observa el numeral 8.3 faculta a los municipios no certificados como Jenesano (Boyacá) a destinar recursos propios para la financiación de proyectos como el que trata este proceso, al tratarse de una inversión de infraestructura, calidad y dotación, además de designar en ellos la administración y **distribución** de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones en educación; situación que permite señalar que los municipios aunque no estén certificados son quienes en criterio autónomo y de acuerdo a su planeación y disposición autónoma pueden destinar ya sean recursos propios o del Sistema de Participaciones para la realización de obras como la que reclama la actora popular; pues el modelo establece una competencia de vigilancia y distribución de recursos a asignar a los Departamentos certificados en cabeza de la Nación, quienes a su vez realizarán la distribución de los mismos a los Municipios no certificados, ejerciendo en ambos casos, labores de evaluación, seguimiento y control en virtud de los principios de cooperación y coordinación administrativa, pero respetando la autonomía de los Municipios.

32. Lo anterior, resulta lógico y de hecho deseable en un modelo de descentralización administrativa que propugna por la autonomía de las entidades territoriales, consagrado por el Constituyente en la Carta Política, tal como lo prevé el artículo 1º Superior<sup>32</sup>, en donde lo local en materia administrativa y financiera cobra mayor relevancia para prestar los servicios de una manera eficiente, eficaz y con calidad, en donde la Nación **participa** con la trasferencia de recursos para que estas entidades

---

<sup>32</sup> Artículo 1 ARTICULO 1º—Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. -Destaca la Sala-.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

realicen las labores de la prestación de los servicios a su cargo, como lo prevé el artículo 1º de la Ley 715 de 2001, que en su tenor preceptúa:

“Artículo 1º. Naturaleza del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley. -Subraya por fuera del texto-.

33. Entonces, para la Sala no queda duda que son los municipios los llamados a desarrollar ya sea con recursos propios o con recursos transferidos por vía Sistema General de Participaciones, el llamado a la prestación del servicio de educación, dado que esa es el fin que busca el diseño de descentralización en materia educativa, tal como lo resaltan estudios investigativos como el elaborado por una Investigadora del Instituto SER de Investigación quien es Directora del Programa Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, en Colombia. PREAL-COL, quien, en un artículo preliminar a una investigación, destaca las siguientes consideraciones:

*“Existe una serie de consideraciones que no se pueden dejar de lado en el proceso de descentralización si se desea que este se implemente y se desarrolle con éxito (Hanson, 1997; Caballero, 1999):*

1. Asumir la descentralización es una circunstancia que obliga a cambiar las prácticas tradicionales y el modo como se asumen los problemas y se toman las decisiones, por consiguiente debe haber conciencia sobre las ventajas que esta ofrece en cuanto a mayor y mejor conocimiento de la realidad local, mayor y mejor planeación y por ende una mejor y más adecuada administración del recurso humano y financiero. Por ello cuanto mayor es la visión compartida de la descentralización entre los diferentes centros de poder mayor es la probabilidad de un cambio exitoso.
2. La descentralización no puede ser instaurada exclusivamente vía norma pues requiere, primero, de un compromiso por parte de los actores involucrados en el proceso y, segundo, de una construcción colectiva de las metas a alcanzar.
3. El cambio se planifica. Un Estado debe planificar previamente los cambios que desea obtener sobre un aspecto determinado. El éxito de la reforma depende más de las condiciones políticas que de las técnicas o financieras.
4. Antes de transferir poder y responsabilidades a las regiones, municipios o instituciones estas deben demostrar su capacidad. Previo a la toma de cualquier decisión es necesario obtener un diagnóstico de las condiciones reales en las que se encuentran las entidades territoriales para, entonces, poder delegarles responsabilidades acordes con su capacidad. No necesariamente el proceso de descentralización debe ser automático para todo el país sino gradual en relación con esta capacidad territorial.
5. Una estrategia de descentralización exitosa requiere de líderes fuertes. El gobierno y las asociaciones gremiales de maestros deben ser y estar aliados en el proceso de descentralización a fin de compartir los beneficios y las oportunidades. La polarización que se genera entre el gobierno y el sindicato revela la necesidad de establecer alianzas donde se reconozcan los intereses y beneficios que las dos partes puedan obtener mediante la descentralización.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

6. Se deben evitar las disparidades regionales, buscar y contar con una buena gestión a fin de mejorar la calidad de la educación.

7. Se debe promover la iniciativa local. Cuando los gobiernos regionales invierten sus propios recursos tienden a prestar mayor atención a la manera en que se gasta el dinero.<sup>33</sup> -Subraya y negrilla fuera del texto-.

34. Conforme a esas conclusiones la descentralización es un reto y un nuevo paradigma, que permite ser alcanzado en la medida que se profundice en la necesidad del conocimiento de las necesidades por parte de quien está más cercano a ellas, que mejor que le mandatario local, quien en efecto debe contar con el apoyo, dirección y recursos que le sean **trasferidos**, sin que ello pueda continuar vinculándose al modelo de **descentralización con desconocimiento** de que en la actividad local se involucran autoridades nacionales pero sin competencias y obligaciones concretas sobre una labor tan específica como la infraestructura escolar y su dotación, salvo que se trate de proyectos de interés nacional como ya se dijo que serían financiados o cofinanciados con recursos propios de la nación, como lo señala el artículo 5 numeral 5.3 de la Ley 715 de 2001, ut supra transcrito.

35. Señalar que existe una corresponsabilidad de la Nación en necesidades puntuales de infraestructura escolar, desconoce modelo constitucional y legal del Estado Social de Derecho adoptado por la República de Colombia, basado en la descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales, en el cual se dispuso la colaboración en recursos vía transferencia, en una primera etapa por medio del denominado Situado Fiscal y desde el acto legislativo 01 de 2001, por transferencia de recursos del Sistema General de Participaciones, al respecto vale la pena traer en cita concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 2010 emitido dentro del radicado 11001-03-06-000-2010-00118-00(2044) (M.P. Doctor William Zambrano Cetina), que sobre dicho esquema señala:

“1. La inclusión de los municipios en el Sistema General de Participaciones es un derecho de rango constitucional derivado de su condición de entidad territorial. El artículo 287 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales (departamentos, municipios y territorios indígenas) tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y “participar en las rentas nacionales”.

Este derecho tiene relación directa con el carácter descentralizado del Estado colombiano, elevado a rango de principio en el artículo 1 de la Constitución, junto con la autonomía de las entidades territoriales y la participación ciudadana. Y se fundamenta en el hecho de que la efectiva descentralización

<sup>33</sup> Caballero, Prieto Piedad. LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN COLOMBIA: perspectivas y realidad (Versión preliminar). Pág. 13. <http://decon.edu.uy/network/M00/caballer.pdf>



Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

y participación local requiere no sólo el traslado de competencias administrativas desde la Nación hacia las entidades territoriales, sino también, de los recursos necesarios para que Municipios, Departamentos, Distritos y Resguardos Indígenas puedan gestionar los asuntos locales oportuna y adecuadamente<sup>34</sup>. Así, según la Constitución “no se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas” (art.356).

2. En ese sentido, el Sistema General de Participaciones es el mecanismo previsto en la Constitución (art.356) para hacer efectivo el mencionado derecho de participación y asegurar que las entidades territoriales reciban los recursos necesarios para atender los servicios a su cargo y financiar adecuadamente su prestación:

*“ARTÍCULO 356 (...) Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (...)”.*

En desarrollo de lo anterior, la Ley 715 de 2001 al definir la naturaleza del Sistema General de Participaciones, se refiere a éste como la concreción del mandato de transferencia de recursos de la Nación hacia las entidades territoriales contenido en los artículos 356 y 357 de la Constitución:

*“ARTÍCULO 1º. Naturaleza del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.” - Subraya fuera del texto-*

36. Por ello debe darse el alcance que tiene al Sistema General de Participación que no es otro que el derecho que tienen las entidades territoriales a participar de las rentas de la Nación para solventar la prestación de los servicios a su cargo, lo cual no puede traducirse en una situación de corresponsabilidad o tenerse como uno de los supuestos que trata la Ley 472 de 1998, para vincular entidades que si bien tienen ciertas obligaciones como la de transferir, distribuir y asignar recursos, no son quienes los administran y disponen como se deriva de lo hasta aquí analizado y estudiado.

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, Sentencia C-871 de 2005, reiterada en Sentencia C-369 de 2006: “7.- La Constitución de 1991 es autónoma y por ello quiso fortalecer financieramente a las entidades territoriales, para que pudieran cumplir las nuevas funciones que les eran atribuidas, en desarrollo del principio de que no deben descentralizarse competencias sin la previa asignación de recursos suficientes para atenderlas (CP art. 356). Sin embargo, con el fin de evitar desequilibrios regionales, la Asamblea Constituyente mantuvo los ingresos tributarios más dinámicos en el orden nacional, pero estableció un derecho de las entidades territoriales a participar en un componente de esos ingresos nacionales (CP art. 287). La obvia contrapartida de ese derecho de las entidades territoriales era la obligación de que un porcentaje de los ingresos corrientes fuera obligatoriamente distribuido a las entidades territoriales, ya sea por vía del situado fiscal, que correspondía a los departamentos y a los distritos, ya sea por la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.”.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

37. Pues tal diseño y modelo de transferencia no implica que se desplace o comparta la responsabilidad de prestar un servicio en cabeza del Municipio, pues la existencia del derecho a la entidad territorial no desplaza como lo señalan tanto el artículo 365 Constitucional y la Ley 715 de 2001, que la prestación del servicio de educación está a cargo de los Municipios.

#### **VI.6. Del Alcance de la Ley 21 de 1982 y la financiación de Proyectos de Infraestructura de interés Nacional.**

38. El anterior marco normativo y jurisprudencial no es óbice, para cuando se estructuren proyectos de relevancia Nacional, pueda la Nación participar en su financiación total o parcial, al respecto vale la pena señalar que de conformidad con el documento CONPES 3831 de 2015<sup>35</sup>, así planteó que el MEN dispusiera de recursos que recibe en virtud de la Ley 21 de 1982, para financiar cierta infraestructura que tiene un fin determinado, a saber, en el documento CONPES se lee:

“El artículo 138 de la Ley 115 de 1994<sup>36</sup> establece que los establecimientos educativos deben contar con la planta física adecuada. De igual forma, en el artículo 84 de la misma norma se establece la necesidad de evaluar al personal docente, administrativo y la infraestructura física, de tal modo que se garantice el mejoramiento de la calidad del servicio educativo y la educación que se imparte. El artículo 138 dispone las condiciones y naturaleza de los establecimientos educativos, estableciendo los requisitos mínimos que asegurarán que dichos establecimientos cuenten con la estructura administrativa, la planta física y los medios educativos adecuados que garanticen una formación de calidad.

Por su parte, la Ley 1450 de 2011<sup>37</sup>, en su artículo 143, dispuso que el Ministerio de Educación Nacional está facultado para destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982<sup>38</sup>, a proyectos de construcción, mejoramiento en infraestructura y dotación de establecimientos educativos oficiales urbanos y rurales, y para tal efecto señalará las prioridades de inversión y, con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos.

En la Resolución 200 de 2015<sup>39</sup>, emitida por el Ministerio de Educación Nacional, se regula la administración de los aportes establecidos en la Ley 21 de 1982, se definen los criterios para su inversión, se establece el procedimiento para obtener la cofinanciación de proyectos de infraestructura educativa y se deroga la Resolución 7650 de 2011. En esta norma se establece que la inversión financiada con estos recursos, para la construcción de establecimientos educativos nuevos, ampliación, adecuación,

<sup>35</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3831.pdf>

<sup>36</sup> Por la cual se expide la Ley General de Educación.

<sup>37</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

<sup>38</sup> Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones.

<sup>39</sup> Por la cual se regula la administración de los aportes establecidos por la Ley 21 de 1982, se definen los criterios para su inversión, se establece el procedimiento para obtener la cofinanciación de proyectos de infraestructura educativa y se deroga la Resolución 7650 de 2011.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

**reconstrucción y mejoramiento o recuperación de los colegios ya existentes, estará orientada principalmente a la implementación de la jornada única escolar.** -Subraya y Negrilla fuera del texto-.

39. Con fundamento en esos criterios se han creado una serie de organismos para administrar dichos recursos, así en el artículo 59 de la Ley 1753 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018” modificado por la Ley 1955 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, se establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 59. FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA.**

<Artículo modificado por el artículo 184 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Fondo de Financiamiento de la Infraestructura es una cuenta especial del Ministerio de Educación Nacional sin personería jurídica, cuyo objeto es la viabilización y financiación de proyectos para la construcción, mejoramiento, adecuación, ampliaciones y dotación de infraestructura educativa física y digital de carácter público en educación inicial, preescolar, educación básica y media, en zonas urbanas y rurales, incluyendo residencias escolares en zonas rurales dispersas, así como los contratos de interventoría asociados a tales proyectos.

Con cargo a los recursos administrados por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa, se asumirán los costos en que se incurra para el manejo y control de los recursos y los gastos de operación del fondo.

El Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa será administrado por una junta cuya estructura y funcionamiento serán definidos por el Gobierno nacional.

Los recursos del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa para educación inicial, preescolar, básica y media provendrán de las siguientes fuentes:

a) Los provenientes del recaudo establecido en el artículo 11 de la Ley 21 de 1982, destinados al Ministerio de Educación Nacional.

b) Las partidas que se le asignen en el Presupuesto Nacional y estén contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos de Mediano Plazo.

c) Los rendimientos financieros derivados de la inversión de sus recursos.

Así mismo, los proyectos de infraestructura educativa que se desarrollen a través del Fondo podrán contar con recursos provenientes de:

d) El Sistema General de Regalías destinados a proyectos específicos de infraestructura educativa, para los casos en que el OCAD designe al Ministerio de Educación Nacional como ejecutor de los mismos.

e) Los recursos de cooperación internacional o cooperación de privados que este gestione o se gestionen a su favor.

f) Aportes de los departamentos, distritos y municipios y de esquemas asociativos territoriales: regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipio y la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE).

g) Participación del sector privado mediante proyectos de Asociaciones Público- Privadas.

h) Obras por impuestos.

En caso de que un proyecto priorizado por la Junta Administradora involucre cualquiera de los recursos de que tratan los literales d), e), f), g) y h) del presente artículo, con cargo al Fondo de Financiamiento de la

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

Infraestructura Educativa se podrán constituir patrimonios autónomos que se regirán por normas de derecho privado en donde podrán confluir todas las fuentes de recursos con las que cuenten los proyectos. Dichos Patrimonios Autónomos, podrán celebrar operaciones de crédito interno o externo a su nombre, para lo cual la Nación podrá otorgar los avales o garantías correspondientes.

**PARÁGRAFO 1o.** Todo proyecto sufragado por el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa deberá contemplar obligatoriamente los ajustes razonables para acceso a la población con discapacidad de que trata la Ley Estatutaria 1618 de 2013 o la que la modifique o sustituya.

**PARÁGRAFO 2o.** El Ministerio de Educación Nacional diseñará mecanismos para fortalecer la gestión y gobernanza del Fondo, incluyendo la participación de representantes de entidades territoriales en la Junta Directiva; mejorar la coordinación y articulación con los territorios; definir criterios de priorización para la estructuración y ejecución de proyectos, con énfasis en iniciativas de zonas rurales dispersas y propender por un sistema adecuado de rendición de cuentas.

**PARÁGRAFO 3o.** El Fondo levantará la información y elaborará el diagnóstico de la infraestructura educativa a nivel nacional.

**PARÁGRAFO 4o.** El régimen de contratación del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa estará orientado por los principios que rigen la contratación pública y las normas dirigidas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción. La selección de sus contratistas estará precedida de procesos competitivos, regidos por los estándares y lineamientos que establezca Colombia Compra Eficiente, los cuales deberán incorporar condiciones tipo, así como elementos para evitar la concentración de proveedores y para promover la participación de contratistas locales. Los procesos de contratación deberán tener especial acompañamiento de los órganos de control.” -Subraya y negrilla fuera del texto-.

40. De otro lado, el Ministerio de Educación expidió la Resolución No. 10281 de 2016 “Por la cual se establecen las reglas de financiación, cofinanciación y ejecución de las obras de infraestructura educativa en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Educativa”, la cual compila las normas que regulan la distribución de los recursos de la Ley 21 de 1982<sup>40</sup>, en la cual en su artículo 2 la referida Resolución, sobre las prioridades en inversión, establece:

**“Artículo 2º.** Modificado por el art. 2, Resolución 12282 de 2019. <El nuevo texto es el siguiente> **Prioridades de inversión.** Se definen como prioridades de inversión y destinación de los aportes, la financiación y cofinanciación de aquellas obras de infraestructura educativa que estén orientados a la implementación de estrategias de acceso permanencia con calidad y que cumpla con algunos de los siguientes requisitos:

---

<sup>40</sup> “Que la Resolución 200 de 2015 no es objeto de la compilación realizada mediante el presente acto administrativo por estar derogada. Sin embargo, la Resolución sigue rigiendo los procedimientos que haya iniciado el Ministerio de Educación Nacional hasta antes de que se expidiera la Resolución 21186 de 2015.

(...)

**Artículo 1º. Objeto.** La presente resolución tiene como objeto establecer un único marco normativo necesario para cumplir con el Proyecto Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE), en las instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media”

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

1. Que tengan como objeto la reducción de déficit cuantitativo o cualitativo de ambientes de aprendizaje en el sector oficial.
2. Que estén orientados a la intervención de infraestructura educativa oficial para obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento, mejoramiento o Dotación de mobiliario escolar de establecimientos educativos para ampliar la cobertura educativa o garantizar las condiciones para la prestación del servicio educativo.
3. Que las obras de infraestructura educativa sean ejecutadas en predios propiedad de las entidades territoriales oficiales del orden municipal, departamental, nacional o que se encuentren legalizados con título de dominio o posesión en cabeza de los consejos comunitarios o resguardos indígenas debidamente reconocidos y que cuenten con la respectiva viabilidad técnica y jurídica para su intervención.
4. Que definan y aporten sus respectivos recursos presupuestales para su financiación o cofinanciación.

**Parágrafo 1°.** Cuando por situaciones de emergencia, desastres naturales, actos violentos, o cualquier otra situación que represente caso fortuito o fuerza mayor, se afecte la infraestructura necesaria para la prestación del servicio educativo, el Ministerio de Educación Nacional podrá adelantar las obras con prioridad para la atención de las mismas, con el fin de recuperar o reconstruir los ambientes escolares afectados, o adoptar medidas de contingencia asociadas a construcciones temporales en inmuebles oficiales, o en aquellos que hayan sido arrendados por las entidades territoriales, adecuando los ambientes escolares, con el consentimiento expreso y voluntario del propietario del inmueble, que permita garantizar continuidad del servicio educativo.

**Parágrafo 2°.** La propiedad de los predios se determina con la presentación del Certificado de libertad y tradición, el cual deberá evidenciar que la Nación, Gobernación, Distritos, Municipios, Comunidades negras e indígenas o Establecimientos Educativos ostentan la propiedad del predio. En el certificado de libertad y tradición deberá constar que el (los) predio(s) está(n) libre(s) de limitación de dominio, condiciones resolutorias, embargos y gravámenes que impidan el normal desarrollo del proyecto.

**Parágrafo 3°.** En caso de resguardos, asociaciones de cabildos indígenas y consejos comunitarios deben presentar la resolución de reconocimiento por parte del Ministerio del Interior y la resolución de reconocimiento del antiguo Incoder, Incora, Agencia Nacional de Tierras (ANT), o su equivalente, para estas comunidades se debe presentar el acto colectivo del resguardo suscrito por la autoridad tradicional, cabildo gobernador o aval suscrito por el consejo comunitario de los territorios colectivos de comunidades negras, donde señale que el predio se encuentra en su jurisdicción y que está de acuerdo con el uso del suelo para el objeto del proyecto postulado. En todo caso el instrumento a través de cual se acredita la propiedad o posesión del predio deberá estar registrado en la oficina de instrumentos públicos correspondiente.” -Subraya y negrilla fuera del texto-.

41. En cuanto a los proyectos a ser financiados con dichos recursos, en el artículo 3 ibídem, establece:

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

**“Artículo 3°. Modificado por el art. 3, Resolución 12282 de 2019.** <El nuevo texto es el siguiente> **Categorías de obras de infraestructura educativa y actividades conexas a las mismas:** Podrán ser financiadas o cofinanciadas las categorías de obras de infraestructura educativa y actividades conexas que permitan ponerla en funcionamiento, incluidas en las modalidades de licencias de construcción establecidas en el Decreto 1203 del 12 de julio de 2017, o el que lo modifique adicione o complemente, así como las obras de mejoramiento correctivo, de emergencia, alto riesgo o contingencia descritos en el Manual de uso, conservación y mantenimiento adoptado en la Resolución 10281 de 2016 y el manual de dotación, descritas a continuación:

(...)

**9. Mejoramiento correctivo, de emergencia, alto riesgo o contingencia.** Obras cuyo objeto sea el mejoramiento, la adecuación o recuperación de los ambientes escolares para garantizar la permanencia en condiciones de seguridad y comodidad de los estudiantes en el sistema escolar y la implementación de la jornada única escolar.

(...)

**11. Dotación de infraestructura educativa física y digital:** Proyectos cuyo objeto sea suministrar la dotación de bienes muebles en condiciones idóneas de calidad, seguridad y eficiencia destinados para su uso en ambientes pedagógicos que permitan el aprendizaje y el desarrollo integral de los niños, niñas, adolescentes y de la comunidad educativa, buscando la eficiencia y la eficacia de la inversión de los recursos en la adquisición, puesta en servicio, instalación, mantenimiento y garantía de los bienes que permita el acceso y permanencia al sistema educativo. Lo anterior de acuerdo con los alcances de las categorías descritas a continuación:

1. Mobiliario escolar. Este grupo se refiere entre otros a elementos tales como sillas, mesas, tableros, pupitres unipersonales, mesas para comedor, biblioteca, oficina abierta, áreas administrativas, mobiliario para aulas especializadas y las demás definidas en el Manual de dotaciones escolares.

2. Implementos básicos para funcionamiento: Se refiere a implementos para el manejo de residuos del establecimiento educativo, menaje y equipos de cocina, enfermería, equipos de manejo de emergencias y equipo básico de mantenimiento.

**Parágrafo 1°.** Dentro de los alcances de las categorías incluidas en el presente artículo, no se contempla la financiación o cofinanciación de aspectos que no sean inherentes a la infraestructura educativa, tales como los que a continuación se señalan a título enunciativo: carreteras, vías de acceso, puentes, redes de servicios públicos que no están dentro del predio, maquinaria y equipos, entre otros.

**Parágrafo 2°.** En la categoría de Dotación de infraestructura educativa física y digital, el Ministerio de Educación Nacional podrá financiar o de manera articulada con las Entidades Territoriales Certificadas la adquisición de estos bienes, de acuerdo con sus competencias y la disponibilidad de recursos para ello.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

*Dentro del ámbito de aplicación de esta resolución, la infraestructura educativa digital, corresponde a las actividades de obra civil necesarias para garantizar la conectividad y disposición de datos de los ambientes escolares y podrán ser objeto de financiación o cofinanciación por parte del Ministerio de Educación Nacional. Los bienes muebles asociados a dotación de infraestructura digital tales como dispositivos electrónicos, computadores, equipos de audio y video y los demás necesarios para el funcionamiento digital de los espacios escolares corresponderá por competencia financiar a las Entidades Territoriales.” -Subraya nuestra-*

42. Finalmente, destaca la Sala que dicha resolución establece que procedimiento debe seguirse para que las entidades territoriales accedan a la financiación de alguno de estos proyectos, en el artículo 4 señala:

*“Artículo 4°. Modificado por el art. 4, Resolución 12282 de 2019. <El nuevo texto es el siguiente> **Convocatoria.** Las entidades territoriales interesadas postularán, de acuerdo con las directrices que fije el Ministerio de Educación Nacional, predios o proyectos para efectos que sus obras de infraestructura educativa sean financiadas o con cargo a los recursos del Ministerio de Educación Nacional y los destinados por este, al Fondo de Financiamiento de la infraestructura Educativa, (FFIE).*

*El Ministerio de Educación Nacional deberá establecer el cronograma de actividades y cuáles de las categorías de obras de infraestructura educativa señaladas en el artículo anterior, tendrán prelación para efectos de obtener la financiación o cofinanciación de que trata esta resolución.*

*El Ministerio de Educación Nacional deberá publicar en su página web las condiciones que las entidades territoriales deben cumplir para la postulación de los predios por un periodo no inferior a quince (15) días calendario y dentro de ese mismo periodo, las entidades territoriales deberán hacer la postulación de predios.*

***Parágrafo:** Para efectos de la postulación de predios, las entidades territoriales deberán cumplir las guías técnicas para la postulación de predios que se adopten en cada convocatoria que adelante el Ministerio de Educación Nacional.”*

43. Lo hasta aquí mencionado permite señalar que la financiación de proyectos con los recursos previstos en los artículos 16<sup>41</sup> y 42<sup>42</sup> de la Ley 21 de 1982, están definidos

---

<sup>41</sup> **ARTÍCULO 16°.** Reglamentado parcialmente por el Decreto 1928 de 1997. A pesar de lo dispuesto en el artículo anterior, los aportes de la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), podrán ser girados directamente a dichas entidades, e igualmente los correspondientes a las Escuelas Industriales Institutos Técnicos, a la cuenta especial determinada por el Ministerio de educación Nacional.

<sup>42</sup> **ARTÍCULO 42.** Reglamentado parcialmente por el Decreto 1928 de 1997. Los recaudos hechos por las Cajas de Compensación Familiar con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) serán girados a la respectiva entidad dentro de los veinte (20) días del mes siguiente a aquel en que se hubieren recibido. Los aportes con destino a las escuelas industriales e Institutos Técnicos, serán girados dentro del mismo término a la cuenta que disponga el Ministerio de Educación Nacional.



Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

con una política pública definida desde el CONPES 3831 de 2015, que hace parte del Plan Nacional de Desarrollo conforme se establece de su inclusión en las normas que aprobaron los dos últimos Planes de Desarrollo a nivel nacional, la cual se encuentra reglada por criterios que definen qué obras se deben priorizar, cuáles son las obras que pueden ser financiadas y establece el procedimiento para acceder a su financiación con dichos criterios, dentro de los cuales la dotación de mobiliario escolar como el que se pretende en la demanda se encuentra incluido, pero para que sea cofinanciado la entidad territorial debió concurrir a la Convocatoria que trata el artículo acabado de citar.

#### **VI.7. De la falta de legitimación por pasiva.**

44. En términos generales, la legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad que tiene una persona de formular o contradecir las pretensiones de una demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso<sup>43</sup>. Así pues, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa con la pretensión, desde la parte activa en calidad de demandante, o desde la **parte pasiva en calidad de demandado**.

45. La jurisprudencia del Consejo de Estado, ha señalado que la legitimación en la causa de hecho hace referencia a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado a través de la pretensión, es decir, que nace con la presentación de la demanda y la notificación del auto admisorio una vez se traba la litis<sup>44</sup>. Entonces, quien cita a otro y le endilga la conducta que da lugar a que se incoe la pretensión, está legitimado de hecho por activa y, aquel a quien se cita resulta legitimado de hecho por pasiva, justo después de la notificación del auto admisorio de la demanda.

46. Por su parte, ha precisado la Corporación en relación con la legitimación en la causa material, que **alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda y/o a la titularidad del derecho reclamado**,

---

Las Cajas de Compensación Familiar podrán descontar del total de los aportes recaudados para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el medio por ciento (9%) autorizado para gastos de administración.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente Enrique Gil Botero, 25 de septiembre de 2013, Radicación No. 2500023260001997503301.

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth, 30 de enero de 2013, Radicación número 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610), Actor Sociedad Reserva Publicitaria Ltda., Demandado Departamento de Amazonas.



Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

es decir, a la relación que nace entre las partes como consecuencia de los hechos que dan lugar al litigio.<sup>45</sup>

47. De allí, que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho, pero no tener legitimación material en la causa, de lo cual se deriva que las pretensiones formuladas no sean procedentes, bien porque el demandante no es el titular del bien jurídico protegido o porque el demandado no debe resarcir el perjuicio al mismo causado.

48. En ese sentido, la Subsección “A” de la Sección Tercera del Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en auto de **6 de mayo de 2019** proferido dentro del proceso con radicación No. 25000-23-36-000-2016-00276-01(60032) y ponencia de la Consejera Doctora María Adriana Marín, expuso:

“(…) Sobre la legitimación en la causa esta Corporación ha señalado:

(…)

Así mismo, la Corporación se ha encargado destacar la distinción entre la **legitimación de hecho en la causa** y la legitimación material en la causa, con el propósito de concluir que **en las etapas iniciales del proceso la legitimación que debe acreditarse es la primera de ellas**, la cual está determinada por **los hechos y las pretensiones** que configuran la litis del proceso, así:

**La legitimación de hecho en la causa es entendida como 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 la atribución de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado. Quien cita a otro y atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. Vg.: A demanda a B. Cada uno de estos está legitimado de hecho.

**La legitimación material en la causa alude, por regla general, a situación distinta cual es la participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda**, independientemente de que dichas personas o hayan demandado o que hayan sido demandadas.

Así las cosas, en lo que respecta a la legitimación por pasiva, es claro que la que debe ser acreditada en la etapa inicial del proceso es la de hecho; por tanto, no es posible pretender deducir en el marco de la audiencia inicial si la entidad demandada -Superintendencia Financiera-, tiene o no responsabilidad en la causación del daño atribuido, tal como lo pretende la parte recurrente, pues esto solo puede verificarse luego de recaudas todas las pruebas solicitadas por las partes y agotadas las etapas correspondientes del proceso.” - Resaltado fuera del texto original -.

---

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente Hernán Andrade Rincón, 1º de junio de 2017, Radicación número 25000-23-36-000-2015-02536-01(58174), Actor Incubadora del Sur Ltda., Demandado Presidencia de la Republica y otros

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

49. Así las cosas, se colige que, si bien la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva puede ser decidida en cualquier etapa del proceso contencioso administrativo, en el caso bajo análisis al momento de aprobar el pacto de cumplimiento, momento en el cual es necesario luego de surtirse la primera instancia verificar si se cumple con los presupuestos no sólo de la legitimación en la causa por pasiva de hecho sino también material que implica **que la parte o sujeto procesal haya intervenido directamente en la actuación o los hechos que dan lugar al litigio.**

50. Pues recuérdese que la legitimación en la causa constituye un presupuesto procesal para obtener decisión de fondo, lo que implica que, su ausencia enerva la posibilidad de que el juez se pronuncie adecuadamente frente a las súplicas del libelo petitorio. Es, por lo tanto, un presupuesto material de la sentencia de mérito favorable al demandante, pues por el lado activo, es la identidad del mismo como titular del derecho subjetivo, es decir, como quien tiene vocación jurídica para reclamarlo y, por el lado pasivo, es la **identidad del demandado con quien tiene el deber correlativo de satisfacer el derecho**<sup>46</sup>.

#### **VI.8. Del caso concreto.**

51. Del marco normativo y jurisprudencial estudiado sobre el Sistema General de Participaciones y el alcance de la Ley 21 de 1982 se concluye que para la realización de una obra como un parque de juegos, que es de vital importancia y relevancia a nivel local, como lo destaca la demanda popular, no es necesario que deba intervenir la Nación y aún el Departamento, pues esto atenta contra la consagración constitucional de un estado social de derecho descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales, que dentro de su división territorial y funcional ha dispuesto que los municipios sean los responsables de prestar el servicio público de educación, quienes conforme se ha visto tienen una función de acompañamiento, orientación, distribución y control en relación con recursos que son transferidos a los municipios, para que éstos asuman **directamente** la prestación del servicio de educación, en sus diferentes facetas, entre ellas la de dotar a las instituciones educativas del mobiliario necesario para prestar ese servicio con calidad.

---

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 13 de febrero de 1996, exp. 11.213. En sentencia de 28 de enero de 1994, exp. 7091, la Sala añadió: “En todo proceso el juzgador, al enfrentarse al dictado de la sentencia, primeramente, deberá analizar el aspecto relacionado con la legitimación para obrar, esto es, despejar si el demandante presenta la calidad con que dice obrar y si el demandando, conforme con la ley sustancial, es el llamado a enfrentar y responder eventualmente por lo que se le enrostra. En cuanto a lo primero, se habla de legitimación por activa y en cuanto a lo segundo, se denomina legitimación por pasiva”.

52. De hecho desde antes del inicio de la demanda al contestar el requerimiento previo efectuado por la demandante, el Municipio de Jenesano demostró su disposición para atender la necesidad descrita, que había sido planificada e incluida en los proyectos según plan de desarrollo, y la demanda se dirigió contra esa entidad territorial, y fue a criterio de la Juez que se dispuso vincular tanto al Departamento como al MEN, al admitir la demanda, respecto a esa decisión considera la Sala que en lugar de aportar a la solución definitiva de la amenaza y vulneración del derecho colectivo, involucró entidades que, según el modelo y las pruebas aportadas con el líbero, no tenían relación directa con el asunto.

53. Lo anterior, por cuanto contrario a lo señalado en la sentencia apelada, estudiado el marco normativo respectivo se logra establecer que por vía del Sistema General de Participaciones el Ministerio y aún más el Departamento no tienen injerencia directa en la realización de obras de infraestructura escolar y dotación, como la solicitada en la demanda, pues **es el municipio de manera autónoma y con el cumplimiento de las normas presupuestales y de planeación, quien determina la inversión y distribución de los recursos trasferidos de las rentas de orden nacional.**

54. Ahora tampoco resulta razonable que basado en un estudio exiguo de una obligación legal como la de destinar por la Nación una serie de recursos recaudados en cumplimiento de la Ley 21 de 1982, se concluyera tajantemente que el MEN tenía vocación para concurrir con recursos para la realización de la obra, pues como se vio, la administración, asignación y distribución de esos recursos atiende a un modelo complejo que lleva inmerso un ejercicio de priorización de inversión, criterios de selección, ejercicio de planeación y viabilización de proyectos y el que resulta más relevante en el sub lite, la solicitud de la entidad certificada de cofinanciación del proyecto con dichos recursos, para lo cual debe presentarse a una convocatoria, que tiene su propia regulación según sea dispuesto por el MEN al efectuarla, circunstancias que ni por asomo se detuvo el Juzgado a estudiar, sino que se limitó a concluir la concurrencia de la Nación por medio del MEN en la realización de obras como la que trata la demanda.

55. Dicha conclusión, aparte de desconocer los argumentos expuestos por la entidad vinculada de manera oficiosa por el Juzgado, atenta contra el modelo constitucional de un Estado Social de Derecho descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales, y no atiende las normas técnicas sobre distribución de recursos del orden nacional como los señalados en la Ley 21 de 1982, pues no bastaba su consagración

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

legal para concluir que el MEN tenía el deber de cofinanciar la obra reclamada, como lo hizo la Juez en la sentencia de 11 de diciembre de 2019.

56. Concretamente, en cuanto a la legitimación del Ministerio de Educación Nacional o de las entidades territoriales, ha razonado el Consejo de Estado que se encuentra sujeta a la acreditación del cumplimiento de la entrega del servicio educativo a los departamentos o municipios<sup>47</sup>, en virtud del proceso de descentralización de la educación.

57. En efecto en la Constitución Política de 1991 se cambió sustancialmente la concepción de Estado, sobre todo en materia de organización y autonomía territorial, para lo cual, otorgó a las entidades territoriales la capacidad para gobernarse por sí mismas mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejercieran autónomamente. De ese modo, se expidió la Ley 60 de 1993<sup>48</sup> que ordenó la descentralización del servicio educativo, y dispuso la entrega por parte de la Nación de los bienes, el personal y los establecimientos educativos a las entidades territoriales.

58. En el mismo sentido, fue expedida la Ley 715 de 2001<sup>49</sup>, que agudizó el glosado proceso de descentralización como ya fue analizado.

59. En relación con las funciones del MEN en el sector a su cargo, el Consejo de Estado ha considerado que se limitan a generar la política sectorial y de reglamentación pertinente para la organización de las diferentes modalidades de prestación del servicio, con el fin de orientar la educación en los niveles preescolar, básica, media y superior; sin prestar el servicio ni responder directamente por el mismo<sup>50</sup>. De allí que, en principio, y salvo circunstancias particulares, como el hecho que luego de surtido el procedimiento respectivo cofinancie proyectos de inversión conforme a la regulación referida en esta providencia, no estaría llamado a responder

---

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015). Radicación número: 68001-23-15-000-1999-02617-01(30924) Actor: XXX XXX XXX Y OTROS Demandado: Ministerio de Educación y otros, Referencia: Acción de Reparación Directa (Apelación Sentencia).

<sup>48</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones",

<sup>49</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros."

<sup>50</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION B Consejera Ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO Bogotá D. C., veintinueve de agosto de dos mil doce. Radicación número 15001-23-31-000-1997-17123-01(28375) Actor: ANA CLEOFE REYES CUERVO Y OTROS Demandado: NACION-MINISTERIO DE EDUCACION-DEPARTAMENTO DE BOYACÁ-MUNICIPIO DE CHIQUIZA SAN PEDRO DE IGUAQUE Referencia: REPARACION DIRECTA

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

por la infraestructura y dotación que reclama la prestación eficiente del servicio público de educación.

60. Ahora, no pierde de vista la Sala que la educación como servicio público compromete la satisfacción de ese derecho fundamental, del bienestar general y del mejoramiento de la calidad de vida de la población y, en esa medida, constituye un fin esencial del Estado. Tampoco, que la facultad de inspección y vigilancia de dicho servicio corresponde por mandato superior al Presidente de la República (art. 189 núm. 21 y 22 C.N.), quien acorde con lo consagrado por el artículo 211 Superior, podrá delegar en el Ministerio de Educación todas las funciones asignadas en esta materia por la ley. Frente a ello, el Despacho no tiene reparo alguno.

61. No obstante, analizado el material probatorio obrante en el plenario, en especial, la intervención del municipio, éste no ha señalado que haya adelantado gestiones ante el Departamento como entidad certificada para que presente proyecto alguno para cofinanciar la obra que reclama la actora popular, por el contrario consiente de su deber en esa esfera de prestación del servicio de educación desde antes del inicio del proceso señaló que planificó y dispuso la asignación de recursos para cumplir con ese objetivo en concreto, lo cual se refuerza con lo señalado en la audiencia de pacto de cumplimiento de 3 de diciembre de 2019, y del compromiso asumido en ella, al cual se le impartió aprobación en la sentencia apelada; sin que en modo alguno pueda concluirse entonces, responsabilidad directa al Ministerio de Educación Nacional, en su deber de vigilancia y control en materia de la prestación del servicio educativo.

62. Ello, sugiere sin mayor elucubración, que no está llamado a defender el interés jurídico que se debate en el proceso.

63. Recuérdese que, la legitimación material en la causa: **i) alude a la participación real de las personas en el hecho o acto jurídico que origina la presentación de la demanda**<sup>51</sup> y, **ii) se predica únicamente de quienes participaron realmente en los hechos que dar lugar a la instauración de la demanda** o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales. De allí, que como en el presente caso se efectuó, **suponga la verificación de que quien es demandado tenga la titularidad para defender el interés jurídico que se debate en el proceso y, por lo tanto, sea el llamado a discutir la viabilidad y el fundamento de las pretensiones elevadas en la demanda.**

---

<sup>51</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007); Referencia: 13.503; Radicación: 110010326000199713503 00

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

64. Entonces, como el Ministerio de Educación Nacional no tenía a su cargo la administración de los bienes y el personal necesario para la prestación del servicio de educación en la dimensión reclamada en la demanda de realización de una obra para garantizar la calidad de vida de los habitantes y en la prestación de un servicio público; emerge sin lugar a divagación alguna, que no intervino en la actuación o los hechos que dan lugar al litigio, y por tanto, debió accederse a la excepción deprecada, más aún cuando ya se trataba de un momento decisorio de una instancia de la litis, en la que se reclama además del análisis de la legitimación en la causa de hecho la material, sin que pueda suplirse dicho análisis con la mención en abstracto de una obligación legal de concurrir con recursos de un recaudo como lo hizo la a quo.

65. Por lo anterior, la Sala considera que el recurso de apelación prospera y por ende hay lugar a revocar parcialmente el artículo 1º de la parte resolutive de la sentencia de 11 de diciembre de 2019 proferida por el Juzgado 12 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, para declararla, dado que la excepción de inepta demanda si fue debidamente descartada por el a quo.

66. En cuanto a las demás determinaciones adoptadas en la sentencia de 11 de diciembre de 2019, la Sala las mantendrá incólumes en tanto no fueron objeto del recurso de alzada que se decide mediante esta sentencia.

#### **VI.9. De la condena en costas en el marco de los procesos en los cuales la discusión versa sobre derechos colectivos.**

67. La Ley 1437 de 2011, dispuso que tratándose de procesos en que se ventile un interés público no procedería la condena en costas. Así lo indicó textualmente esa norma:

*“Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.*

68. Conforme la norma en cita, si en el proceso que conoce la jurisdicción contencioso-administrativa la litis versa sobre un interés público, en principio no habría condena en costas cuando se trata de controversias que surjan en virtud del presunto desconocimiento de alguno de los derechos consagrados por el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 que, sin duda, involucran un interés público. No obstante, la Ley 1437 de 2011 en materia del medio de control de protección de los derechos e

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

intereses colectivos en el artículo 144, se limitó a mencionar su existencia, sin regular su trámite.

69. Particularmente el artículo 38 de la Ley 472 previó en materia de costas que:

*“El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.*

70. Resulta relevante señalar que en reciente sentencia del 6 de agosto de 2019<sup>52</sup>, el Consejo de Estado unificó la jurisprudencia en esta materia en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas. Así precisó las reglas en que era procedente la condena en costas en sede de este medio de control de raigambre constitucional:

*“2.1. El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, **siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectoras de los derechos colectivos**, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho.*

*2.2. También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya **obrado con temeridad o mala fe**. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibídem.*

*2.3. Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último **actuó temerariamente o de mala fe**, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia.*

*2.4. Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya*

---

<sup>52</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial. No. 27. C. P. Dra. Rocío Araujo Oñate. Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

*promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente.*

**2.5. En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso.**

**2.6. Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas” (Resaltado de la Sala)**

71. Este fallo subrayó que las reglas de unificación constituyen precedente vinculante en los términos de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, para todos los procesos de acciones populares que se encuentran en curso en esta jurisdicción y los que a futuro se inicien ante ella.

72. Para la Sala, dichos parámetros de unificación establecen la procedencia de la condena en costas según las resultas del proceso: a favor de la parte actora y a cargo de la entidad accionada cuando se acceda a sus pretensiones, mientras que lo será a favor de la parte demandada y a cargo de la parte actora en caso de una decisión denegatoria a las súplicas de la demanda; costas que comprenderán expensas y gastos procesales como las agencias en derecho.

73. Así mismo que, en torno a la expensas y gastos procesales, excluidas agencias en derecho se impone un criterio subjetivo y valorativo, en tanto que se obliga al juez su examen de cara al plenario respecto a su efectiva causación, mientras que en tratándose de agencias en derecho para el actor popular, las mismas son procedentes, toda vez que se imponen a su favor, actúe o no a través de profesional del derecho.

74. De igual modo que en el caso de las costas a cargo de la entidad demandada, el fallador debe analizar si la parte actora, llamada a asumir su costo actuó con temeridad y mala fe; y en ambos casos, es decir, a cargo de cualquiera de los dos extremos procesales que resulten vencidos en la Litis, y por interpretación integral con las normas procesales civiles contenidas en el Código General del Proceso,



Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

específicamente en su artículo 365, la condena a su pago resulta procedente si se prueba su causación.

75. Y, de cualquier forma, como se indicó anteriormente, procede el reconocimiento de las agencias en derecho a cargo de la parte actora cuando resultó vencedora, haya actuado directamente o no mediante apoderado para lo cual el juez deber analizar la naturaleza, calidad y duración de la gestión y acudir a las regulaciones que en la materia establezca mediante Acuerdo el Consejo Superior de la Judicatura.

76. Por último, no se pierde de vista que, en esta materia, resultan aplicables las reglas previstas en el CGP artículo 165 que, en cuanto hace a la segunda instancia, dispone que habrá lugar a la condena en costas “3. En la providencia que confirme en todas sus partes la de primera instancia...”.

77. Como se precisó en el marco jurídico de esta providencia, la sentencia de unificación jurisprudencial en la materia dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos fechada el 6 de agosto de 2019<sup>53</sup>, torna procedente la condena en costas y agencias en derecho para el actor popular cuyas pretensiones hayan salido avante; en el caso de las costas, una vez estas resulten probadas y para las agencias en derecho, independientemente haya actuado a través de profesional del derecho.

78. En aplicación a lo dispuesto en la pluricitada sentencia de unificación del 6 de agosto de 2019<sup>54</sup>, en este caso, como quiera que la sentencia será revocada parcialmente en atención a que se acogieron argumentos del apelante, la Sala no condenará en costas.

#### **VI.10. Cuestión final – Renuncia y reconocimiento de personería**

79. En el plenario obra memorial poder que cumple con las formalidades exigidas por el artículo 75 del CGP y 159 y ss del CPACA extendido por la Alcaldesa de Jenesano el 19 de febrero de 2020 (fl. 158) allegado el 11 de marzo de 2020, luego de emitido el auto que corrió traslado del recurso de apelación de fecha 8 de marzo de 2020, el poder fue extendido a favor de la abogada Ángela Patricia Zabala López, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.052.225.447 de Duitama y tarjeta profesional No.

---

<sup>53</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial. No. 27. C. P. Dra. Rocío Araujo Oñate. Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01

<sup>54</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial. No. 27. C. P. Dra. Rocío Araujo Oñate. Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

165.511 del C.S. de la J. el cual se acompañó de los documentos que acreditan a Nubia Jacqueline Caro Pérez como Alcaldesa de esa municipalidad (fls. 159-163), el día 24 de junio de 2020, la referida abogada presentó alegatos de conclusión en esta instancia (fls. 171-174 y Archivo 6), el 30 de junio de 2020 (Archivo 1 y 4), la profesional del derecho mencionada presenta renuncia a poder otorgado acompañado de la comunicación de la misma enviada al poderdante.

80. Con posterioridad el 7 de julio de 2020 (Archivo 2), fue arribado memorial poder otorgado la Alcaldesa de Jenesano a la abogada Xiomara Natalia Prieto Chiriví identificada con cédula de ciudadanía No. 1.049.623.086 de Tunja y tarjeta profesional No. 244.890 del C.S. de la J. acompañado de los documentos que acreditan a la poderdante como Alcalde de Jenesano (Boyacá), el cual cumple con las formalidades exigidas por el artículo 75 del CGP y 159 y ss del CPACA.

81. El artículo 76 del Código General del Proceso señala:

**“TERMINACIÓN DEL PODER.** El poder termina con la radicación en secretaría del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado, a menos que el nuevo poder se hubiese otorgado para recursos o gestiones determinadas dentro del proceso.

El auto que admite la revocación no tendrá recursos. Dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de dicha providencia, el apoderado a quien se le haya revocado el poder podrá pedir al juez que se regulen sus honorarios mediante incidente que se tramitará con independencia del proceso o de la actuación posterior. Para la determinación del monto de los honorarios el juez tendrá como base el respectivo contrato y los criterios señalados en este código para la fijación de las agencias en derecho. Vencido el término indicado, la regulación de los honorarios podrá demandarse ante el juez laboral.

Igual derecho tienen los herederos y el cónyuge sobreviviente del apoderado fallecido.

**La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido.**

La muerte del mandante o la extinción de las personas jurídicas no ponen fin al mandato judicial si ya se ha presentado la demanda, pero el poder podrá ser revocado por los herederos o sucesores.

Tampoco termina el poder por la cesación de las funciones de quien lo confirió como representante de una persona natural o jurídica, mientras no sea revocado por quien corresponda”. Subrayado fuera de texto.

82. Verificadas los archivos 1 y 4 se observa que la abogada Zabala López allegó, como era su deber, copia de la comunicación enviada al poderdante sobre su

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

renuncia al poder, razón que conlleva a aceptarla, y como la misma fue posterior a la radicación de los alegatos de conclusión en esta instancia rendidos por esa profesional los mismos se tuvieron en cuenta, tal como se evidencia en esta sentencia.

83. Ante un nuevo poder, posterior a dicha renuncia, se procederá a reconocerle personería a la abogada a quien le fue extendido por parte de la representante legal del Municipio de Jenesano, para que lo represente judicialmente al interior de este proceso en los términos y fines indicados en ese memorial poder.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **VI. FALLA:**

**Primero.** Confirmar la sentencia proferida el 11 de diciembre de 2019, por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos instaurado por Paula Andrea Gómez Cely contra el Municipio de Jenesano, excepto el numeral primero, para en su lugar declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Educación Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo.** Reconocer personería para actuar a la abogada Ángela Patricia Zabala López, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.052.225.447 de Duitama y tarjeta profesional No. 165.511 del C.S. de la J., para que represente al demandado Municipio de Jenesano, en los términos del poder obrante a folio 158.

**Tercero.** Aceptar la renuncia, presentada por la abogada Ángela Patricia Zabala López, como apoderado del Municipio de Jenesano. La renuncia surtirá efectos cinco (5) días después de notificada esta providencia. Por Secretaría, comuníquese la aceptación de la renuncia al Municipio de Jenesano.

**Cuarto.** Reconocer personería para actuar a la abogada Xiomara Natalia Prieto Chiriví identificada con cédula de ciudadanía No. 1.049.623.086 de Tunja y tarjeta profesional No. 244.890 del C.S. de la J., para que represente al demandado Municipio de Jenesano, en los términos del poder obrante a Archivo 2.

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos

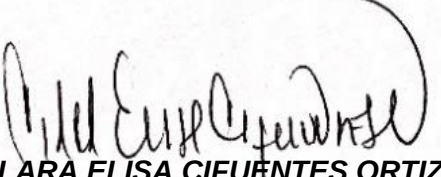
**Quinto.** No condenar en costas en esta instancia.

**Sexto.** Notificar la presente sentencia a las partes y remitir las copias de que trata el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**Séptimo.** En firme esta providencia, devolver el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de decisión No. 3, de la fecha.

Notifíquese y cúmplase,



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

**Hoja de firmas**

Demandante: Paula Andrea Gómez Cely  
Demandado: Municipio de Jenesano y otros  
Expediente: 15001-3333-012-2019-00099-01  
Medio de control: Protección de los derechos e intereses colectivos