



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACCIONANTE:	JOSÉ WILSON CORREA GAVIRIA
ACCIONADO:	MINISTERIO DE EDUCACIÓN – DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE
EXPEDIENTE:	50-001-33-33-002-2019-00272-00

Encontrándose vencido el término de que trata el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011 – traslado de la demanda –, mediante auto de fecha 17 de febrero de 2020 se había fijado fecha para llevar a cabo la audiencia inicial contemplada en el artículo 180 ibídem, el día 20 de marzo (fl.1364), sin embargo, a causa de la pandemia del COV-SARS 2 (Covid-19) fue decretada la Emergencia Sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, inicialmente a través de la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, y posteriormente prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020 mediante la Resolución N° 844 del 26 de mayo de 2020, situación que generó el confinamiento obligatorio para los habitantes del territorio nacional, impidiéndose la realización de las diligencias judiciales de manera presencial, tal como se encontraban previstas.

En armonía con estas disposiciones del Gobierno Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura ha expedido los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 suspendiendo los términos judiciales para trámites ordinarios, salvo algunas excepciones.

Sin embargo, ante la necesidad de continuar garantizando el derecho de acceso a la administración de justicia en este contexto de confinamiento, fue expedido el Decreto Legislativo N° 806 del 04 de junio del 2020¹, en virtud del cual se impartieron las directrices para continuar con el trámite, entre otros, de los procesos adelantados ante esta jurisdicción, implementando las tecnologías de la información y las comunicaciones “TICs”, y en su artículo 12 dispuso que la formulación y decisión de las excepciones se adecuarían a las disposiciones contenidas en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, razón por la cual, teniendo en cuenta que no se hace necesaria la práctica de pruebas para decidir las excepciones previas, y que ya se ha surtido el correspondiente traslado por Secretaría (fl.111), se procede a decidir lo pertinente en los siguientes términos:

1. EXCEPCIONES PROPUESTAS

El Ministerio de Educación propuso las excepciones de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA” e “INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD POR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA

¹ Por el cual se adoptan las medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

GUBERNATIVA” (fl. 54-56); el departamento del Guaviare por su parte propuso las excepciones de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, CADUCIDAD e INEPTA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES (fl. 64-68).

2. SUSTENTO DE LAS EXCEPCIONES

2.1. Falta de legitimación en la causa por pasiva – Ministerio de Educación: el Ministerio de Educación Nacional estima que el reconocimiento del derecho aquí reclamado es de resorte exclusivo del ente territorial, en este caso, de la Secretaría de Educación del departamento del Guaviare, en virtud de la descentralización en la educación establecida inicialmente por la Ley 60 de 1993 y posteriormente por la Ley 715 de 2001, lo cual se tradujo en la entrega por parte de la Nación a los entes territoriales certificados, de los recursos destinados para el servicio de educación, y por consiguiente, en caso de reunirse los requisitos para acceder al derecho, sería responsabilidad exclusiva del departamento – Secretaría de Educación.

2.2. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos de procedibilidad por el agotamiento de la vía gubernativa: indicó que de las pruebas obrantes en el plenario, se desprende que la solicitud del derecho reclamado solo fue elevada ante el ente territorial, y no ante el ente ministerial, razón por la cual, la pretensión no ha sido controvertida en sede administrativa.

2.3. Falta de legitimación en la causa por pasiva – Departamento del Guaviare: indicó el ente territorial que la responsabilidad de reconocer las prestaciones del personal docente recae en el Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en virtud de las Leyes 91 de 1989 y 115 de 1994.

2.4. Caducidad: indicó el departamento del Guaviare que en el presente asunto ha operado la caducidad de cuatro (4) meses siguientes a la notificación del acto administrativo – Oficio CRCD del 31 de mayo de 2018 – pues se envió a la apoderada del demandante la respuesta mediante la guía de envío N° 210008358512 de fecha 1° de junio de 2018, y la demanda fue presentada el 21 de marzo de 2019, lo cual configura la excepción planteada.

2.5. Inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones: el departamento del Guaviare consideró que esta situación se configuró, toda vez que el demandante impetró el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto ya individualizado, solicitando la inaplicación del Acuerdo de fecha 11 de mayo de 2015 suscrito entre la Central Unitaria de Trabajadores y el Gobierno Nacional, el cual, dado su carácter general, debe demandarse a través del medio de control de nulidad, por ende, las pretensiones se excluyen.

3. TRÁMITE SURTIDO



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Como se indicó en precedencia, por Secretaría se corrió traslado conforme lo dispone el artículo 110 del C.G.P. (fl.111) término dentro del cual la parte actora no se pronunció.

4. ANÁLISIS DE LAS EXCEPCIONES PLANTEADAS

4.1. Falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por las dos entidades: Este presupuesto ha sido analizado por la jurisprudencia desde dos aspectos: *i)* la legitimación de hecho que hace referencia al mero hecho de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal y *ii)* la legitimación material que se refiere a la participación o relación real que tienen las personas naturales o jurídicas, sean o no partes del proceso, con los hechos que originaron la demandada.²

Conforme con lo anterior, se tiene que en el presente medio de control obra la parte actora en su calidad de docente que reclama el reconocimiento de un emolumento prestacional, con lo cual se acredita su legitimación en la causa de hecho por activa, dirigiendo dicha pretensión hacia el Ministerio de Educación – FOMAG, así como al departamento del Guaviare, quienes en efecto, concurrieron para controvertir dicho pedimento, con lo cual consolidaron su legitimación de hecho en la causa por pasiva; en tanto que la legitimación material corresponde a la aptitud para obtener el reconocimiento de la bonificación por servicios prestados por parte del extremo activo, y de proceder a su reconocimiento, tanto por parte del ente ministerial, como por el territorial, a quien también se le reclama este emolumento, situación que corresponde analizar en la sentencia al hacer una confrontación de las normas que endilgan a una y otra entidad la responsabilidad de responder por emolumentos prestacionales, en especial, el que se encuentra en discusión, valga decir, por un lado las Leyes 91 de 1989, 962 de 2005, así como el Decreto 2831 de 2005 que endilgan responsabilidad del Ministerio de Educación – FOMAG en toda prestación social que se cause a favor de los docentes nacionales o nacionalizados a partir del 1º de enero de 1990, y por el otro, del Decreto 2418 de 2015, que reconoció la prestación aquí solicitada, en favor de los empleados del orden territorial, con cargo a los departamentos, municipios y distritos.

Lo anterior va en armonía con la concepción que al respecto ha tenido el Consejo de Estado, al considerar que conforme a lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 180 del CPACA, la legitimación en la causa técnicamente no es una excepción previa, sino que constituye un presupuesto material de la sentencia, salvo en lo que respecta a la legitimación de hecho, que se refiere a la mera vinculación procesal del demandante y demandado al litigio propuesto, lo cual se determina al trabarse la Litis, de manera que la legitimación material se refiere al derecho sustancial, por

² Sección Tercera – Subsección B, auto del 20 de febrero de 2020, ponencia del Doctor Ramiro Pazos Guerrero, radicado 25000-23-36-000-2019-00216-01(65232).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

lo cual, su ausencia no constituye impedimento para desatar el litigio, sino un motivo para decidirlo en forma adversa al actor.

Por ello, ha sido pacífica la jurisprudencia de la alta corporación al indicar que, si bien en la etapa primigenia del proceso – audiencia inicial – se puede decidir esta excepción por expresa disposición de la norma procesal antes señalada, ello solo es posible cuando existe plena certeza de su configuración, de lo contrario, el estudio deberá abordarse en la sentencia que ponga fin a la instancia, en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia.

Así lo ha indicado el alto tribunal, para lo cual se permite el Despacho traer a colación la providencia de fecha 6 de febrero de 2020, emitida por la Sección Segunda – Subsección B con ponencia de la Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, dentro del radicado 17001-23-33-000-2018-00150-01(3097-19), en la que señaló:

“Marco legal y jurisprudencial referente a la falta de legitimación en la causa por pasiva.

14. *La legitimación en la causa de conformidad al numeral 6º del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es una excepción que técnicamente no es previa, sino que constituye un presupuesto material de la sentencia « [...] vinculado sustancialmente al concepto “parte”, salvo en lo que tiene que ver con la legitimación en la causa de hecho que se relaciona con la vinculación procesal del demandante o demandado al litigio propuesto.»³*

15. *La doctrina ha señalado que la legitimación en la causa hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes del proceso y el interés sustancial del litigio, de suerte que, es cuestión propia del derecho sustancial y no del derecho procesal, razón por la cual su ausencia no constituye impedimento para desatar el fondo del litigio sino motivo para decidirlo en forma adversa al actor⁴.*

16. *En el mismo sentido, ésta Corporación⁵ la ha considerado como «la facultad que surge del derecho sustancial y que deben tener ciertas personas para formular o contradecir respecto de determinado derecho subjetivo sustancial sobre el cual versa la pretensión que es objeto del proceso».*

17. *Si bien la legitimación en la causa se constituye en un presupuesto necesario para proferir decisión de mérito, esta Corporación ha sostenido que ello no es óbice para que esa circunstancia alegada, a manera de excepción, sea resuelta en esta oportunidad procesal, toda vez que, según las previsiones del numeral 6 del artículo 180 del CPACA, en el curso de la audiencia inicial, el juez debe resolver acerca de las excepciones previas y sobre las de falta de legitimación en la causa, cosa juzgada, transacción, conciliación y prescripción extintiva. No obstante lo anterior, esta Corporación, de manera pacífica y reiterada ha señalado que «[...] si bien el juez, de conformidad con la disposición normativa mencionada, puede declarar la falta de legitimación durante el trámite de la audiencia inicial, dicha declaratoria **solo podrá hacerse cuando tenga certeza acerca de su configuración**, pues, de lo contrario, en aras de garantizar el derecho fundamental de acceso a la administración de Justicia, el estudio de ese presupuesto deberá abordarse al momento de proferir la respectiva sentencia.»⁶. (Negrillas fuera del texto original). (...)*

³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “B”. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Fecha: 17 de noviembre de 2016. Rad.: 11001-03-25-000-2009-00014-00(0410-09).

⁴ Rivera Martínez, Alfonso. «Derecho Procesal Civil – Parte General y Pruebas». Ed. Leyer. Décima novena edición. Pág. 185.

⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección “B”. C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Fecha: 11 de noviembre de 2015. Rad.: 54001-23-33-000-2014-0089-01(2097-15).

⁶ Consejo de Estado – Sección Tercera. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Auto del 22 de abril de 2016. Rad. 68001-23-33-000-2014-00734-01.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Si bien al proponer la excepción de falta de legitimación en la causa, tanto el Ministerio de Educación como el Departamento del Guaviare no especificaron si se refería a la de hecho o material, de los fundamentos expuestos se desprende inequívocamente que pretenden salvar su responsabilidad en el reconocimiento del derecho sustancial reclamado por la parte actora, razón por la cual, de acuerdo con lo expuesto, dicha situación será analizada con la sentencia que ponga fin a esta instancia.

4.2. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos de procedibilidad por el agotamiento de la vía gubernativa: Conforme a los fundamentos antes esbozados, las Secretarías de Educación actúan bajo el principio de desconcentración, siendo su labor simplemente de gestión frente a la autoridad del orden nacional, por consiguiente, la atención de las solicitudes es de resorte de la coordinación interna que realicen el ente territorial y el Ministerio de Educación, conforme a la Ley 91 de 1989, y en ese entendido, se debe asumir que en la petición elevada por la parte actora ante el departamento del Guaviare, también intervino el ente ministerial, razón por la cual esta excepción será despachada desfavorablemente.

4.3. Caducidad: no se encuentra mérito para su declaratoria, pues le prestación reclamada tiene carácter periódico, en virtud del vínculo actual que ostenta la parte actora, situación que hace que la afectación alegada, valga decir, el no reconocimiento de la bonificación por servicios prestados, se prolongue en el tiempo.

Lo anterior, con arreglo al literal c) del numeral 1º del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, que establece como excepción de los cuatro meses para impetrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, aquellas demandas en las que se solicitan prestaciones periódicas.

Así lo ha decantado nuestro máximo órgano de cierre en lo Contencioso Administrativo al indicar⁷:

1.1. “Carácter unitario y periódico de las prestaciones sociales

Para efectos de determinar el carácter unitario o periódico de prestaciones sociales como primas y cesantías, entre otros emolumentos laborales, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido, como criterio, la culminación o vigencia de la relación laboral. En tal sentido, esta corporación ha precisado que mientras el vínculo laboral del servidor público se encuentre vigente se considera que las prestaciones que se pagan con regularidad tienen la connotación de periódicas, pero la pierden una vez ocurre la desvinculación, pues, a partir de ese momento, se expide un acto

⁷ C.E - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS - Bogotá, D. C., seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020). - Radicación número: 76001-23-33-000-2016-01502-01(3353-18) - Actor: ALBA INÉS JIMÉNEZ VÁSQUEZ - Demandado: DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA - Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Temas: Apelación de excepciones previas



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

administrativo que define el derecho y, por lo tanto, debe demandarse dentro de la oportunidad prevista por el legislador. Al respecto, ha concluido:⁸

*En lo que respecta al argumento de que se trata de una reclamación de prestaciones periódicas, la Sala debe precisar que, en efecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática en señalar que no opera el fenómeno de la caducidad para demandar los actos que reconozcan o nieguen las mismas; sin embargo, **al producirse la desvinculación del servicio**, se hace un reconocimiento de prestaciones definitivas y, en tal medida, las prestaciones o reconocimientos salariales que periódicamente se reconocían y pagaban, bien sea mensual, trimestral, semestral, anual o quinquenalmente, **dejan de tener el carácter de periódicos, pues ya se ha expedido un acto de reconocimiento definitivo, al momento de finalizar la relación laboral.** (Resaltado del texto).*

Así las cosas, mientras subsista el vínculo laboral, las prestaciones sociales adquieren la connotación de periódicas; sin embargo, «no sucede lo propio cuando se reclaman prestaciones económicas con posterioridad al retiro, pues en ese caso ya no se pueden considerar periódicas, sino por el contrario se trata de un pago que debió hacerse luego de que finalizara la relación laboral»⁹.”

Conforme a lo expuesto, esta excepción también será negada.

4.4. Inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones: de entrada se indica que esta excepción tampoco tiene vocación de prosperidad, pues la inaplicación de precepto normativo, como lo pide la parte demandante, es una potestad en las autoridades administrativas y jurisdiccionales con arreglo al artículo 4 de la Constitución Política, en donde se debe observar si la disposición de menor rango cuya inaplicación se depreca, contraría a la norma superior, por lo que no se requiere ejercer un medio de control distinto como lo afirma el ente territorial, pues los efectos son distintos, teniendo en cuenta que cuando se demanda en nulidad y restablecimiento del derecho y se solicita la inaplicación de una norma, esta permanece vigente en el ordenamiento jurídico, y solo se deja de aplicar en el caso particular, en tanto que cuando es demanda en simple nulidad y esta prospera, la norma desaparece de la vida jurídica, no siendo aplicable a ningún caso particular.

Por otra parte, se pasa a analizar la viabilidad de omitir la siguiente etapa procesal, para en su defecto, proferir fallo que ponga fin a esta instancia en los términos del artículo 13 del Decreto 806 de 2020, según el cual, el fallador deberá proferir de manera escrita sentencia anticipada antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 del CPACA.

Ahora, si bien la parte actora solicita requerir pruebas documentales al departamento del Guaviare, encuentra el Despacho que las mismas no resultan necesarias de acuerdo con los hechos y pretensiones de la demanda, razón por la cual habrán de ser negadas, incorporando las allegadas por las partes, y se correrá

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 13 de febrero de 2014, Expediente: 1174-2012, consejero ponente: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández, sentencia de 21 de marzo de 2019, radicado: 13001-23-31-000-2010-00335-01(5019-14).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

traslado para alegar de conclusión; postura esta que fue fijada por el Consejo de Estado en reciente providencia sobre un caso en el que la situación procesal era análoga a la que nos ocupa en el presente medio de control¹⁰.

Lo anterior, por cuanto se solicita en el acápite de pruebas de la demanda oficiar al ente territorial, para que allegue constancia de los salarios y prestaciones devengados por el demandante durante los años 2016 y 2017, lo cual resulta innecesaria teniendo en cuenta que la constancia de salarios y prestaciones tiene por objeto demostrar que la parte actora no devenga la prestación aquí reclamada, información que se desprende inequívocamente del acto administrativo demandado, en el que se indica que no se le reconoce por considerar la entidad que no tiene derecho a percibirla.

De igual forma, se solicita certificado de tiempo de servicios durante los años 2016 y 2017, lo cual sería necesario solo para efectos de cuantificar la prestación reclamada en caso de accederse a las pretensiones, toda vez que el Decreto 2418 de 2015 indicó que se devengaría por cumplir un año continuo de servicios en la misma entidad, sin embargo, al observar el petitum de libelo incoatorio, se observa que la solicitud de la bonificación por servicios prestados se elevó sin especificar anualidades o cuantías, pidiendo simplemente su reconocimiento a partir del cumplimiento de un año de servicios desde el año 2016, pretensión que por la manera genérica en que fue planteada, implica solo estudiar si asiste el derecho sustantivo reclamado, y en caso de accederse, se ordenaría su pago de acuerdo a la situación particular del accionante, pues ni siquiera en los hechos se señalan anualidades o tiempos de servicio.

En consecuencia el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO,

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar no probadas las siguientes excepciones: “INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD POR EL AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA”, propuesta por el Ministerio de Educación; “CADUCIDAD” e “INDEPTA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES”, propuestas por el departamento del Guaviare.

SEGUNDO: Abstenerse de decidir en este momento procesal la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, propuesta por el Ministerio de Educación, la cual será decidida con la sentencia que ponga fin a esta instancia.

¹⁰ Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B, auto de fecha 16 de julio de 2020, C.P. Martín Bermúdez Muñoz, radicado 110010326000201700063-00 (59256).



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

TERCERO: Incorporar al expediente las pruebas documentales allegadas con la demanda, así como con la contestación de la misma.

CUARTO: Negar la solicitud de pruebas mediante oficio al departamento del Guaviare, elevada por la parte actora.

QUINTO: Correr traslado a las partes para alegar de conclusión por el término de diez (10) días, plazo dentro del cual el Ministerio Público podrá igualmente emitir concepto si a bien lo tiene.

SEXTO: En lo sucesivo, cualquier comunicación o solicitud que realicen las partes dentro de la presente actuación, se deberá allegar de manera virtual al siguiente correo electrónico del Despacho: j02admvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

**LICETH ANGELICA RICAURTE MORA
JUEZ CIRCUITO**

JUZGADO 002 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE VILLAVICENCIO

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

8d5fbaa8f81e99a9aa67ef7ac2f0a45e4855baf203d40b47dac5da95ceff302e

Documento generado en 31/07/2020 02:04:12 p.m.