

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto de Interlocutorio No. 7 6 8

Villavicencio, 23 OCT 2019.

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: LUCAS RAMÍREZ LIZCANO
DEMANDADO: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y
DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS.
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00091-00
ASUNTO: NIEGA MEDIDA CAUTELAR

Resuelve el Despacho la solicitud de medida cautelar elevada dentro del asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

La apoderada del demandante, solicitó se decrete como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de los siguientes actos administrativos: i) Fallo de primera instancia proferido el 26 de abril de 2018 por el Procurador Delegado para la Economía y la Hacienda Pública de la Procuraduría General de la Nación, por medio del cual se sancionó con destitución e inhabilidad general al demandante por el término de 10 años; ii) Fallo de segunda instancia proferido el 31 de julio de 2018 por la Sala Disciplinaria Ordinaria de la Procuraduría General de la Nación, por medio del cual se confirmó el fallo de primera instancia del 26 de abril de 2018; iii) El Decreto No. 0221 del 29 de agosto de 2018 expedido por el Gobernador del Vaupés; por medio del cual se declara una insubsistencia y se da por terminada una comisión; y iv) El Decreto No. 0236 del 17 de septiembre de 2018 expedido por el Gobernador del Vaupés, que revoca el Decreto No. 0221 de 2018 y hace efectiva una sanción de destitución e inhabilidad en cumplimiento de un fallo disciplinario expedido por la Procuraduría General de la Nación¹.

Dentro del término de traslado de la solicitud de medida cautelar, el apoderado del Departamento del Vaupés solicitó² a este Despacho no se decretara la suspensión de

¹ Folios 4 al 5.

² Folios 128 al 131.

los efectos de los actos administrativos acusados pretendida por el demandante, toda vez que los Decretos No. 0221 y 0236 de 2018 expedidos por el Gobernador del Vaupés, solo obedecieron a los fallos de primera y segunda instancia de la Procuraduría General de la Nación.

Además, adujo el profesional que la medida no es necesaria para proteger o garantizar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pues de producirse una eventual sentencia favorable podrían aplicarse los mismos efectos, ya que el actor no probó siquiera sumariamente la existencia de un posible perjuicio irremediable³.

Por su parte, el apoderado de la Procuraduría General de la Nación manifestó que de la solicitud hecha por el demandante se concluye que esta carece de objeto, teniendo en cuenta que la medida cautelar solicitada no logra demostrar los perjuicios causados con los actos proferidos por esta entidad, requisito exigido por el artículo 231 del C.P.A.C.A. cuando se pretenda el restablecimiento de un derecho, como en este caso; aunado a ello, no se cumplió con la carga argumentativa apropiada para demostrar la violación de las normas invocadas como infringidas previa confrontación con los actos acusados, razones suficientes para que no sea decretada la medida cautelar⁴.

II. PARA RESOLVER SE CONSIDERA

i) Competencia

Este Despacho es competente para resolver la solicitud de medida cautelar solicitada por la parte actora, de conformidad con los artículos 125, 243, y 229 y ss del C.P.A.C.A.

ii) Problema jurídico

Le corresponde al Despacho analizar si la medida cautelar solicitada por el señor Lucas Ramírez Lizcano cumple o no los requisitos de procedibilidad para decretarla.

iii) Análisis Jurídico sobre las Medidas Cautelares

Indica el artículo 231 del CPACA⁵, que la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados, se decretará cuando se concluya que ellos vulneran las normas

³ Folios 128 al 131.

⁴ Folios 138 al 145.

⁵ El artículo 231 del C.P.A.C.A. señala: *"Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:*

superiores invocadas, por su parte, el artículo 234 *ibídem*; señala que desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte el juez o magistrado ponente podrá adoptar una medida cautelar cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto.

El artículo 238 de la Constitución Política atribuye a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la competencia para suspender provisionalmente por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

Los requisitos para decretar las medidas cautelares están contemplados en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, así:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. *Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
2. *Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
3. *Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
4. *Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - b) *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios” (negrita fuera de texto).*

A su vez, al resolver un asunto de similares supuestos fácticos, el Consejo de Estado se refirió a los requisitos para el decreto de medidas cautelares, así:

“i) Existen requisitos de formales procedibilidad, a saber: 1) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011); 2) debe existir solicitud de parte

1. *Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*

2. *Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*

3. *Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*

4. *Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*

a) *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*

b) *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”.*

debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 3) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda (artículo 233 y 234, Ley 1437 de 2011).

ii) Existen requisitos materiales de procedibilidad, a saber: 1) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011); y 2) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011)” (negrita fuera de texto)⁶.

Puede verse entonces que de manera tanto normativa como jurisprudencial, el decreto de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo no procede *per se*, sino que se hace necesario verificar el cumplimiento de criterios tanto formales como materiales, como pasa a abordarse.

iv) Caso Concreto

El presente asunto versa sobre la solicitud de nulidad de los fallos disciplinarios y actos administrativos que dieron lugar a la declaratoria de insubsistencia del nombramiento del demandante como Secretario de Educación del Departamento del Vaupés, y el respectivo restablecimiento del derecho que ello conlleva; mismos actos respecto de los cuales se pretende la suspensión provisional de sus efectos como medida cautelar, tendiente a garantizar el objeto del medio de control incoado, a fin de que la sentencia no sea ilusoria en sus efectos.

Revisado el libelo inicial, se observa que en efecto se trata de un proceso de tipo declarativo, en el que se incluye la solicitud de medida cautelar a la que se ha hecho referencia, siendo entonces elevada en la oportunidad procesal pertinente, por lo que se encontrarían satisfechos los requisitos formales de procedencia de la medida, de no ser porque, a juicio del Despacho, la solicitud no está debidamente sustentada.

Frente a la falta de sustentación de la solicitud de la suspensión provisional de los actos administrativos acusados, el Consejo de Estado, en reciente pronunciamiento sostuvo:

“La exigencia de sustentar en forma expresa y concreta la referida solicitud se explica por su propia naturaleza, dado que constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos. Ha sido criterio reiterado de esta Corporación señalar que para la prosperidad de la suspensión provisional deben indicarse en forma precisa y concreta las

⁶ Consejo de Estado; Sentencia de 29 de noviembre de 2016, Radicación No. 11001-03-25-000-2012-00474-00 (1956-12); Abel Rodríguez Céspedes contra la Procuraduría General de la Nación.

disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado y expresar el concepto de su violación, sin que sea suficiente para el efecto solicitar simplemente el decreto de la medida como lo hace el actor, sin explicar cuál es la razón normativa para que se acceda a ello”⁷

Así mismo, el Alto Tribunal ha señalado que la carga del demandante de sustentar y fundar las normas violatorias de las que son objeto los actos demandados, no son aquellas que conforman el libelo de la demanda, pues el deber del demandante es precisar qué normas vulneran su derecho y por qué la medida cautelar es procedente para el caso en concreto; lo anterior, en los siguientes términos:

“[...] advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas a solicitud de parte debidamente sustentada, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.

Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de libelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.

En el mismo sentido, el alcance de la expresión “procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado” contenida en artículo 231 Ibíd, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el libelo introductorio o en un escrito aparte, y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disímiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente”⁸ (subrayado fuera de texto).

Como se dijo, en el presente asunto se avizora que el solicitante no dio cumplimiento a los requisitos formales procedibilidad de las medidas cautelares, pues a pesar de que fue presentada por solicitud de parte en el trámite del proceso ordinario de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en el escrito de demanda, no se cumplió con la carga argumentativa; aunado a lo anterior, tampoco se acreditó el criterio de necesidad en el decreto de la medida, ni se probó si quiera de manera sumaria los perjuicios causados de no accederse a la misma, como bien lo estipula el inciso final del artículo 231 del C.P.A.C.A., por lo tampoco es posible estimar el cumplimiento de los requisitos materiales de su procedencia.

⁷ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 14 De Febrero De 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, Radicación: 11001 03 24 000 2016 00296 00.

⁸ *Ibíd.*

Lo anterior, teniendo en cuenta los disimiles pronunciamientos del Consejo de Estado, frente a la necesidad de sustentación de la medida; pues una afirmación genérica no resulta suficiente para decretarla, en especial, cuando no se invoca la violación de norma alguna; tampoco contiene una sujeción específica y propia de la procedencia de la medida, o en su defecto, una expresa remisión a que el apoyo de la petición se soporta en el mismo concepto de violación, como la Jurisprudencia lo ha resaltado, en el marco de la nueva normatividad establecida en el C.P.A.C.A., para la suspensión provisional se prescindió de la “manifiesta infracción” hasta allí vigente, lo cual se ha interpretado en el sentido que la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.⁹

En relación con la sustentación de la petición, el Consejo de Estado ha señalado:

“ (...)”

Esta Corporación ha precisado que «la medida cautelar se debe solicitar (no es oficiosa), ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación (...)».¹⁰

De manera que, se negará la solicitud de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada por la parte demandante en el presente asunto, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

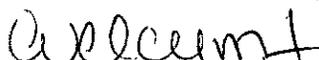
SEGUNDO: RECONOCER personería al abogado Edgar Enrique Ardila Barbosa, identificado con cédula de ciudadanía N° 17.312.633 y tarjeta profesional N° 55.305 del C.S.J., en calidad de apoderado judicial del Departamento del Vaupés, en los términos y fines del poder conferido.

⁹ Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; Auto de 30 de septiembre de 2013, C.P. Guillermo Vargas Ayala; Radicación No. 11001-03-24-000-2013-00067-00.

¹⁰ Consejo de Estado; Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Cuarta; Auto de 7 de febrero de 2017; C.P. Hugo Fernando Batidas Bárcenas; Radicación No. 11001-03-27-000-2016-00001-00

TERCERO: RECONOCER personería al abogado Emilio José Rojas Cárdenas, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.098.676.795 y tarjeta profesional N° 243.877 del C.S.J., a fin de que represente los intereses de la Procuraduría General de la Nación en el asunto de la referencia, en los términos y fines del poder conferido.

Notifíquese y Cúmplase


NELCY VARGAS TOVAR

Magistrada