

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto de Interlocutorio No. 210

Villavicencio, veintiocho (28) de julio de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: GLORIA VICTORIA CASTROS ROJAS
DEMANDADO: UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS
EXPEDIENTE: 500012333000 - 2018 - 00161 - 00
ASUNTO: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

Se ocupa el Despacho de la solicitud de medida cautelar invocada dentro del asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

La señora Gloria Victoria Castro Rojas solicitó la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales la Universidad de los Llanos negó los derechos laborales reclamados por ella, como docente de planta. Así mismo, solicitó se condene a la entidad demandada i) al pago de 88 meses de salarios dejados de percibir, ii) al reconocimiento de vacaciones conforme lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 1279 de 2002, por cada uno de los 22 años que le adeudan, y iii) el pago de los aportes a salud y pensión correspondientes.

1.2. De la medida cautelar

La parte demandante solicitó¹ como medida cautelar se ordene el cese de la vinculación irregular que tiene con la demandada, dando paso al principio de la primacía de la realidad sobre las formas, adoptando entre las partes un vínculo

¹ Pág. 4, anexo 002- expediente digitalizado. Documento cargado en el aplicativo Justicia XXI Web – Tyba, bajo la actuación “Incorpora Expediente Digitalizado 15/04/2021 06/07/2021 2:26:34 P. M”

legal y reglamentario, esto con el fin de garantizar el respeto de sus derechos fundamentales. Solicitud que sustenta en lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 1149 de 2011, que modificó el artículo 48 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social.

1.3. Trámite procesal

Mediante providencia del 16 de octubre de 2019², se corrió traslado de la medida cautelar a la parte demandada. Providencia que luego de un requerimiento previo sobre el pago de los gastos del proceso³, la suspensión de términos en razón a la emergencia sanitaria generada por el Covid-19 y la digitalización del expediente, se notificó electrónicamente, junto con el auto admisorio, el 22 de abril de 2021.

1.4. Traslado de la medida cautelar

- Ministerio Público

El Procurador 48 Judicial II para Asuntos Administrativos del Meta, emitió concepto sobre la solicitud de medida cautelar, solicitando se niegue la misma. Indicó que no se aprecia el cumplimiento de todos los requerimientos exigidos para decretarla, ya que no está probada de forma clara y palmaria la violación de las disposiciones invocadas en la demanda; así mismo, comentó que de las pruebas aportadas a plenario no se puede deducir que el acto acusado sea violatorio de derechos, sumado a que no se aprecia la urgencia de la medida solicitada, pues si bien se precisa que se trasgrede diversos derechos constitucionales, no se desarrolla el concepto y ni se acredita plenamente la vulneración. Finalmente, precisa que el escrito que soporta la medida es huérfano de argumentación, soporte y análisis, pues escasamente se permite entender que es lo que realmente se pretende.

- Universidad de los Llanos

Estando dentro del término de traslado, la parte demandada se pronunció sobre la solicitud de medida cautelar indicando que la parte demandante no logró acreditar los presupuestos contenidos del numeral 4° del artículo 231 del CPACA,

² Pág. 76, anexo 002- expediente digitalizado. Documento cargado en el aplicativo Justicia XXI Web – Tyba, bajo la actuación “*Incorpora Expediente Digitalizado 15/04/2021 06/07/2021 2:26:34 P. M*”.

³ El 29 de enero de 2020. Pág. 81, anexo 002- expediente digitalizado Documento cargado en el aplicativo Justicia XXI Web – Tyba, bajo la actuación “*Incorpora Expediente Digitalizado 15/04/2021 06/07/2021 2:26:34 P. M*”.

esto es, demostrar siquiera sumariamente que de no concederse la medida provisional, se cause un perjuicio irremediable, y que los efectos de la sentencia serian nugatorios, pues de lectura de la medida no se extrae cual es la urgencia o gravedad, ni cuales han sido los perjuicios padecidos por la parte actora con la expedición de los actos administrativos cuestionados, ya que solo se limita a enunciar la vulneración de derechos fundamentales, sin indicar cuales son y en que consiste la trasgresión.

Realizó ciertas precisiones normativas, sobre la vinculación de los docentes ocasionales, calidad que aduce, ostenta la accionante, concluyendo que acceder a la vinculación solicitada por la parte actora, resulta ineficaz, pues si llegare a suspenderse los efectos de la decisión que aquí se somete a control de legalidad, esa suspensión por sí sola no conllevaría a modificar la modalidad de vinculación que se pretende, toda vez, que se requiere de la modificación de la planta de personal docente. Adicionalmente, precisa que ordenar la vinculación requiere un análisis que no es posible en esta etapa procesal, ya que requiere la valoración de pruebas que aún no obran en el proceso.

Exaltó que esa entidad no ha infringido el ordenamiento jurídico con la expedición de los actos administrativos demandados, pues su actuar no fue discrecional ni arbitrario, por lo que consideró que no es viable acceder a la medida solicitada.

II. PARA RESOLVER SE CONSIDERA

i) Competencia

Este Despacho es competente para resolver la solicitud de medida cautelar presentada, de conformidad con el literal h) del artículo 125 del CPACA, , y por los artículos 229 y ss. del CPACA.

ii) Problema jurídico

Le corresponde al despacho analizar si la medida cautelar solicitada por la señora Gloria Victoria Castro Rojas cumple o no los requisitos de procedibilidad para su decreto, de conformidad con los criterios normativos y jurisprudenciales en la materia.

iii) Análisis jurídico sobre las medidas cautelares

El Título V, Capítulo XI del C.P.A.C.A. se ocupa de las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, previendo en su artículo 229⁴ que podrán solicitarse medidas cautelares tendientes a proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, las cuales pueden ser decretadas, de oficio o a petición de parte, antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, sin que tal decisión implique prejuzgamiento.

Por su parte, el artículo 231 del CPACA⁵ se refiere a los requisitos para el decreto de medidas cautelares, señalando, en cuanto a la suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, que es procedente (i) cuando se concluya que estos vulneran las normas superiores invocadas como violadas, (ii) debiendo probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios cuyo restablecimiento se reclama, si así fuere.

Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia de 29 de noviembre de 2016, Rad. 11001-03-25-000-2012-00474-00(1956-12) de Abel Rodríguez Céspedes contra la Procuraduría General De La Nación, precisó sobre el decreto medidas cautelares, lo siguiente:

“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 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

⁴ **ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos ~~y en los procesos de tutela~~ del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

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:

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”.*

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).

(...)

Finalmente si se pretenden otras medidas cautelares diferentes –medidas cautelares positivas (Ley 1437 de 2011, artículo 230, numerales 1, 2, 4 y 5.) a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir 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; y 4) que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011).”

Puede verse entonces que de manera tanto normativa como jurisprudencial, el decreto de la medida cautelar no procede *per se*, sino que se hace necesario verificar el cumplimiento de criterios tanto formales como materiales, para acceder a su decreto.

Hechas las anteriores precisiones, se pasa a verificar si en el caso *sub examine*, hay lugar a decretar la cautela deprecada por la parte demandante.

iv) **Caso Concreto.**

El presente asunto versa sobre la solicitud de nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos mediante los cuales la Universidad de los Llanos negó los derechos laborales reclamados por la señora Gloria Victoria Castro Rojas. Se pretende a título de restablecimiento se condene a la entidad demandada al pago de 88 meses de salarios; así como el reconocimiento de vacaciones conforme lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 1279 de 2002, por cada uno de los 22 años que le adeudan; y el pago de los aportes a salud y pensión correspondientes.

Sobre la medida cautelar solicitada se logra dilucidar que la parte actora requiere que se ordene el cese de forma inmediata de la vinculación irregular que tiene con la Universidad de los Llanos y se de paso al principio de la primacía de la realidad sobre las formas, adoptando un vínculo legal y reglamentario.

De los requisitos formales relacionados en el acápite de precisiones jurídicas, se observa que en efecto la demanda 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.

No obstante, revisada la sustentación esbozada con respecto a la solicitud de medida, se tiene que la misma no cumple los requisitos formales y materiales de procedibilidad, ya que carece de fundamento, pues a grandes luces se puede comprender cuál es la cautela que se pretende, toda vez solo se menciona que requiere la adopción de medidas para garantizar el respeto de ciertos derechos fundamentales, los cuales considera vulnerados por la demandada, sin que mencione en concreto cuál es la vulneración que obliga en este estado del proceso, a acceder a la cautela pretendida, pues nada se menciona sobre la necesidad y urgencia de la misma.

Aunado a ello, al apreciarse que la medida cautelar difiere de la suspensión de los actos administrativos demandados, pues lo que se solicita es que cese inmediatamente la vinculación irregular con la demandada y se expida un acto administrativo mediante el cual se genere un vínculo legal y reglamentario entre las partes, tampoco se cumplen los requisitos de procedibilidad indicados para este tipo de medidas, pues no se precisa cuál es el perjuicio irremediable que se puede causar por no otorgarse la cautela solicitada, ni mucho menos se menciona la existencia de serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Sumado a ello, la medida se sustenta con base en normatividades diversas a las aplicables en la Jurisdicción Contencioso Administrativo -artículo 7° de la Ley 1149 de 2011, que modificó el artículo 48 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social-, desconociendo que existe norma especial que regula la solicitud y trámite de las medidas cautelares. Igualmente, sin perjuicio del análisis y decisiones que se puedan adoptar en el transcurso del proceso, se observa que los fundamentos de la demanda no dan lugar a que en esta etapa primigenia se acceda a alguna medida cautelar.

Igualmente y en gracia de discusión, si se pretendiera la suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados, se requiere para su prosperidad que se indique en forma precisa y concreta las disposiciones que se consideran manifiestamente infringidas por el acto acusado y el concepto de su violación⁶.

Lo anterior, en la medida que la sustentación de la solicitud de suspensión provisional no constituye un exceso ritual, si no que se trata de la observancia de una carga procesal en cabeza de la actora cuyo cumplimiento es el deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia y a su vez la carga que exige la ley para que, entre otras, se garantice el derecho de defensa de la entidad que expidió el acto objeto de suspensión, pues la entidad demandada debe conocer a ciencia cierta las razones esgrimidas por el actor para poder ejercer eficientemente su derecho de defensa. Por lo que, no puede tenerse como sustentación de la medida cautelar la sola afirmación de que el acto administrativo desconoce normas de rango superior⁷.

Carga de sustentación que se reitera, no fue cumplida la parte solicitante, ya que solo se menciona que se requiere la medida para garantizar el respeto de los derechos fundamentales vulnerados por la entidad de demandada, sin que medie una explicación clara del porqué se debe acceder a la misma.

Por lo tanto, los argumentos incoados por la parte demandante no son suficientes para acceder a la expedición de un acto administrativo mediante el cual se otorgue a la demandante la calidad de empleada pública con vínculo legal y reglamentario, ni para suspender los efectos de los actos administrativos demandados.

Así las cosas, no hay lugar acceder a la medida cautelar solicitada, pues la misma no superar los requisitos formales y materiales de procedibilidad, esto, sin perjuicio que, en una etapa posterior, se presentan hechos sobrevinientes, que permitan elevar nuevamente su solicitud⁸.

- Otras disposiciones

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. M.P. OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Auto del 18 de agosto de 2020, Radicado No. 11001-03-24-000-2017-00400-00, de David Alejandro Rintá Landínez contra la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – UPTC

⁷ Ibídem y auto del 21 de octubre de 2013, proferido dentro del proceso número 11001-03-24-000-2012-00317-00.

⁸ Inciso final del artículo 233 del CPACA.

Dado que se dio cumplimiento a la directrices contenida en el artículo 5° del Decreto 806 de 2020, sobre el otorgamiento del poder, se reconocerá personería adjetiva a la profesional en derecho Paula Andrea Murillo Parra, identificada con la cédula de ciudadanía No. 40.446.745 de Granada y T.P. No. 135.921 expedida por el C.S. de la J., para que represente los intereses de la parte demandada, Universidad de los Llanos, en el trámite de la referencia, conforme al poder conferido⁹, el cual se otorgó de forma electrónica por el rector de universidad, señor Pablo Emilio Cruz Casallas.

De otra parte, sobre el memorial allegado por la parte demandada, con respecto a la solicitud de acumulación de procesos presentada en el expediente con radicado No. 50001233300020180015300, que se encuentra a cargo de la Magistrada Nhora Eugenia Galeano Parra, se advierte que la misma deberá ser resuelta por ese despacho dado que el memorial arrimado en el presente asunto tiene como objeto informar la gestión de acumulación que se realiza en esas diligencias.

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: Reconózcase personería a la abogada Paula Andrea Murillo Parra, identificada con la cédula de ciudadanía No. 40.446.745 de Granada y T.P. No. 135.921 expedida por el C.S. de la J., a fin de que represente los intereses de la entidad demandada, Universidad de los Llanos –UNILLANOS.

Notifíquese y Cúmplase,

Firmado Por:

NELCY VARGAS TOVAR
MAGISTRADO

TRIBUNAL 004 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO-META

⁹ Pág. 9, Anexo 006- Demandado se pronuncia Cautela. Documento cargado en el aplicativo Justicia XXI Web – Tyba, bajo la actuación “Agregar Memorial 27/04/2021 28/04/2021 5:16:25 P. M”

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:

5cf36e753c38598725cab14d3283100c80e608e1fe244b73e133c929b946e32b

Documento generado en 28/07/2021 03:54:31 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>