

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tunja, dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2.021).-

DEMANDANTE: JOSÉ LUIS SUÁREZ PARRA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRÁ
RADICACIÓN: 15001 33 33 011 2021 00055 00
ACCIÓN : NULIDA SIMPLE.

Vencido como se encuentra el traslado de la solicitud de medida cautelar elevada por la parte actora, procede el Despacho a proferir la decisión que en derecho corresponde, respecto de la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos enjuiciados dentro del presente proceso.

I. ANTECEDENTES

1.1. De la solicitud de suspensión provisional (fl.5-115).

Mediante escrito conjunto con la demanda, la parte demandante presentó solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los actos administrativos demandados; i) Decreto 55 del 05 de junio de 2019 "*Por medio del cual se crean unos cargos temporales en la planta de personal de la Alcaldía de Chiquinquirá*"; ii) Decreto 089 de 26 de junio de 2019, "*Por medio del cual se hace un nombramiento de empleo de carácter temporal en la Alcaldía municipal de Chiquinquirá*".

1.2. Fundamento de la medida.

Afirmó que con las pruebas allegadas con la demanda se puede evidenciar la falta de disponibilidad presupuestal como requisito legal para la creación de la planta de personal de carácter temporal adscrita a la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Chiquinquirá, según lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 909 de 2002, norma que exige la disponibilidad presupuestal

para la creación de la planta de personal de carácter temporal, con la cual no contaba el Municipio de Chiquinquirá al momento de la creación de la planta de personal, por lo cual, se genera un gasto de funcionamiento al Municipio mediante el pago de su nómina, lo cual afecta la inversión social del Municipio.

Adujo que, la certificación emitida por la Secretaría de Hacienda y la Directora de Presupuesto y contabilidad precisó que en el presupuesto de rentas y gastos de la presente vigencia existen recursos disponibles para atender la creación de una planta temporal en el Municipio de Chiquinquirá, dirigida a la Secretaría de Transito y Transporte de conformidad con la relación de cargos temporales a crear, referenciada en la solicitud del 4 de junio de 2019, radicada por la Secretaria general, siempre y cuando los cargos a crear reemplacen algunos contratos a cambio de la planta temporal y se garantice la debida destinación de la fuente de recursos provenientes por multas y sanciones de tránsito de conformidad con lo dispuesto en el artículo 160 del Código Nacional de Tránsito.

Señaló, que el artículo 160 de la Ley 769 de 2020, modificado por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019, describe una destinación específica para las multas y sanciones por infracciones de tránsito como fuente de financiación de los cargos creados por el Decreto 55 del 05 de junio de 2019, en el cual no se describe la de gastos de funcionamiento. Agregó que la planta de personal de carácter temporal creada mediante el Decreto 55 de 05 de junio de 2019, es un gasto de funcionamiento pues se ejecuta a través del pago de nómina.

Afirmó que, la sanción penal descrita en el artículo 399 de la Ley 599 de 2000, implica la prohibición de la conducta descrita allí, es decir, que prohíbe a los servidores públicos, dar los bienes del estado, de empresas o instituciones en que este tenga parte, cuya administración, tenencia o custodia se les haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones, una aplicación diferente de aquella a que están destinados o comprometa sumas superiores a las fijadas en el presupuesto, o las invierta en forma no prevista en este.

Aunado a lo anterior, manifestó que el Decreto 55 del 05 de junio de 2019, al crear los cargos de carácter temporal compromete recursos para cumplir con el gasto de su funcionamiento y en su artículo 1º crea la planta de personal por 24 meses, término que excede por mucho el señalado en el estudio técnico, el certificado del banco de proyectos y el proyecto suscrito por el Secretario de Tránsito, que únicamente se refiere a la vigencia 2019, por lo cual en el evento de considerarse que la certificación suscrita por la Secretaria de Hacienda y la Directora de Presupuesto y Contabilidad obedezca a la disponibilidad presupuestal exigida por la Ley, su creación ha comprometido recursos más allá del presupuesto.

Concluyó manifestando que la planta temporal creada a través de los actos administrativos demandados genera un perjuicio irremediable al Municipio de

Chiquinquirá, al bien jurídico tutelado por la prohibición penal que es la administración pública y a la inversión en los objetos definidos en el artículo 160 del Código Nacional de Tránsito, por lo cual deprecia la suspensión de dichos actos administrativos.

1.3. Traslado de la medida cautelar.

Mediante auto del 25 de junio del cursante (fls.8-9 c.m.c.), se ordenó correr traslado a la parte demandada por el término de cinco (5) días para que mediante escrito separado se pronunciara frente a la medida cautelar solicitada por la parte actora, ordenando la notificación personal de la providencia, conforme con lo establecido en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011.

La anterior notificación se llevó a cabo el 28 de junio de 2021 (fls.10-11), por correo electrónico y se corrió el respectivo traslado (fl.26), el cual venció el 28 de julio del cursante.

1.4. Oposición a la medida solicitada.

Previo a la notificación de rigor, el Municipio de Chiquinquirá mediante memorial recibido el 09 de julio de 2021 (fls.12-25), manifestó que se oponía al decreto de la medida cautelar solicitada, argumentando que:

Como lo indica el acto administrativo demandado, Decreto 55 del 05 de junio de 2019, la planta de personal que se creó fue temporal, esto es, por veinticuatro (24), meses, término que se venció el 04 de junio de 2021, de tal manera que el acto administrativo en juicio ya no tiene efectos jurídicos, lo mismo sucede con el Decreto 089 de 2019, que nombra las personas de la planta de personal y los efectos de las personas que se vincularon cesaron el 26 de junio de 2021, como en efecto se observa del decreto de debate.

Adujo que la medida cautelar de suspensión de actos administrativos procede solamente cuando los efectos de estos no se hayan cumplido, lo que no se puede predicar en el presente caso.

De igual forma, manifestó que, los funcionarios nombrados en la administración municipal en los cargos creados en el Decreto que se demanda ya no tienen vínculo laboral alguno con la administración municipal, como se puede corroborar de la certificación expedida por la Oficina de Talento Humano del Municipio de Chiquinquirá.

Finalmente, indicó que un acto administrativo pierde fuerza ejecutoria cuando desaparece alguno de sus atributos y en consecuencia pierde su capacidad de

producir efectos jurídicos; agregó que el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, establece los casos en los cuales los actos administrativos no serán obligatorios y por tanto perderán fuerza ejecutoria siendo objeto de la actual investigación la quinta causa de la cual se observan los actos administrativos que ya perdieron vigencia.

De igual forma, surtidas las notificaciones de rigor, llevada a cabo el **28 de junio de 2021** (fls. 688-689 cdno ppal), se observa que los señores **GERMAN PAEZ ARENAS; JORHAND IVAN BUITRAGO HERNANDEZ; CLAUDIA MARCELA VILLAMIL VILLAMIL; OLGA AIDE SANCHEZ NAVAS; y DEICCY JASMITH SAENZ JIMENEZ**, no presentaron oposición a la medida cautelar deprecada por el extremo procesal activo.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Asunto a resolver.

El presente asunto, se contrae a determinar si resulta procedente ordenar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, i) Decreto 55 del 05 de junio de 2019 *"Por medio del cual se crean unos cargos temporales en la planta de personal de la Alcaldía de Chiquinquirá"*; ii) Decreto 089 de 26 de junio de 2019, *"Por medio del cual se hace un nombramiento de empleo de carácter temporal en la Alcaldía municipal de Chiquinquirá"*.

Para desatar esta cuestión, el Despacho analizará en primer lugar las normas generales que rigen la procedencia, requisitos, alcance y finalidad de las medidas cautelares, especialmente en lo que tiene que ver con la suspensión provisional de actos administrativos, para luego descender al examen del caso concreto.

2.2. Procedencia, requisitos, alcance y finalidad de las medidas cautelares, especialmente en lo que tiene que ver con la suspensión provisional de los actos administrativos solicitados en la demanda

Con el fin de establecer los requisitos que deben reunirse para la prosperidad de las medidas cautelares, especialmente en lo que tiene que ver con la suspensión provisional de los actos administrativos, deben tenerse en cuenta entre otros, los siguientes parámetros fijados en el Capítulo XI contenido en el Título V de la Ley 1437 de 2011, mediante la cual se adoptó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

a). Procedencia y finalidad de las medidas cautelares:

En los procesos declarativos que se adelantan ante esta jurisdicción, pueden decretarse las medidas cautelares que se consideren necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229 Ley 1437 de 2011).

Según lo ha señalado el Honorable Consejo de Estado, las medidas cautelares en materia de lo contencioso administrativo están orientadas a garantizar la efectividad de la sentencia como componente del acceso a la administración de justicia, en la medida que permiten que el objeto del juicio permanezca inalterado durante el trámite procesal, pues de lo contrario el restablecimiento del ordenamiento jurídico al finalizar la actuación resultaría puramente nominal, esto es, carente de materialización¹.

b). Oportunidad:

Pueden solicitarse con anterioridad a la notificación del auto admisorio de la demanda, o en cualquier estado del proceso (artículo 229 Ley 1437 de 2011).

c). Contenido y Alcance:

Las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de lademanda (artículo 230 Ley 1437 de 2011).

Las medidas cautelares preventivas tienen por finalidad evitar que se configure un perjuicio o se vulneren los derechos del demandante. Las medidas conservativas buscan preservar la situación previa al conflicto hasta que se profiera la sentencia. Finalmente, las medidas anticipativas, que adelantan algunos efectos de la sentencia, buscan restablecer la situación al estado en el que se encontraba antes de que ocurriera la conducta amenazante o vulnerante².

Para efectos de lo anterior, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una o varias de las siguientes alternativas: (i) ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible; (ii) suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, medida a la cual solo acudirá el operador judicial cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superarla situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible deberá indicar las condiciones o señalar

¹ C.E.4. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez 21 de mayo de 2014 R: 11001-03-24-000-2013-00534-00(20946)

² *Ibidem*

las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida; (iii) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo, que como su nombre lo indica, busca hacer cesar la aplicación de la decisión; (vi) ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos; (vii) impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer (artículo 230 Ley 1437 de 2011).

Con todo, si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente (artículo 230 Ley.1437 de 2011).

d). Requisitos para su aprobación:

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 (artículo 231 Ley 1437 de 2011). Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos (artículo 231 Ley 1437 de 2011).

En los demás casos, es decir en los que no tienen que ver con la suspensión de actos administrativos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos: (i) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; (ii) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados; (iii) 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; (iv) que, adicionalmente, se demuestre que al no otorgarse la medida se causaría un perjuicio irremediable, o se harían nugatorios los efectos de la sentencia (artículo 231 Ley 1437 de 2011).

e) Caución:

El solicitante deberá prestar caución con el fin de garantizar los perjuicios que se puedan ocasionar con la medida cautelar. Con tal propósito, el operador judicial debe determinar la modalidad, cuantía y demás condiciones de la

caución, para lo cual podrá ofrecer diversas alternativas al solicitante (artículo 232 Ley 1437 de 2011).

En todo caso, ha de aclararse que no se requerirá caución en los siguientes eventos: (i) **cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos**; (ii) en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos; (iii) en los procesos de tutela, y (iv) cuando el solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública (artículo 232 Ley 1437 de 2011).

f) Prohibición de reproducción del acto suspendido o anulado.

Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión (artículo 238 Ley 1437 de 2011).

g) Consecuencias del incumplimiento:

El incumplimiento de una medida cautelar dará lugar a la apertura de un incidente de desacato como consecuencia del cual se podrán imponer multas sucesivas por cada día de retardo en el cumplimiento, hasta por dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes a cargo del renuente, sin que sobrepase cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes (artículo 241 Ley 1437 de 2011).

La sanción será impuesta al representante legal de la entidad o director de la entidad pública o al particular responsable del cumplimiento de la medida cautelar por la misma autoridad judicial que profirió la orden, mediante trámite incidental y será susceptible de los recursos de apelación en los procesos de doble instancia y de súplica en los de única instancia, los cuales se decidirán en el término de cinco (5) días (artículo 241 Ley 1437 de 2011).

h) Recapitulación a la medida cautelar de suspensión provisional como medio preventivo solicitado por la parte actora:

Pues bien, conforme a los parámetros normativos reseñados precedentemente, advierte el Despacho que para determinar la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la parte demandante, deben tenerse en cuenta básicamente las siguientes reglas jurídicas:

- La suspensión de los actos administrativos busca hacer cesar sus efectos, mientras se decide el fondo del asunto a través de la respectiva sentencia, con el fin de proteger y garantizar el objeto del proceso y no hacernugatorias

las decisiones que se adopten frente a las pretensiones formuladas ante la jurisdicción.

- La solicitud de suspensión debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.
- Para su prosperidad, se requiere acreditar la violación de las normas invocadas por el interesado.
- Esta infracción normativa debe evidenciarse del análisis del acto demandado y su confrontación con las disposiciones superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.
- En los casos que se pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.
- Por tratarse de la suspensión de actos administrativos no requiere caución.

2.3. Caso Concreto:

Previo a efectuar un análisis de las acusaciones elevadas por la parte actora en contra de los actos administrativos demandados, se debe establecer si los actos atacados se encuentran produciendo efectos jurídicos.

En efecto, se tiene que la parte actora demanda la legalidad del Decreto 55 del 05 de junio de 2019, *"Por medio del cual se crean unos cargos temporales en la planta de personal de la Alcaldía de Chiquinquirá"*, emitido por dicho Municipio y en el cual se crean en la planta de personal, unos empleos de carácter temporal asignados a las áreas funcionales de la Secretaría de Tránsito y Transporte.

En efecto, de la lectura del Decreto 55 de 5 de junio de 2019, se establece que la creación de la planta de personal temporal de la Alcaldía de Chiquinquirá fue por el término de veinticuatro (24) meses, como en efecto se desprende de su artículo 1º, a su vez, en el artículo 4º se indicó que el mencionado Decreto regía a partir de la fecha de su publicación (fl. 118 cdno ppal).

Ahora, mediante el Decreto 089 de **26 de junio de 2019**, *"Por medio del cual se hace un nombramiento en empleo de carácter temporal en la Alcaldía Municipal de Chiquinquirá"*, se procedió al nombramiento en los cargos de planta temporal de la Alcaldía de Chiquinquirá, nombramiento que se efectuó por el término de dos (2) años (fls.120-122).

De acuerdo con lo anterior, encuentra este Estrado Judicial que los Decretos demandados no se encuentran surtiendo efectos en este momento, toda vez, que la decisión de crear los cargos temporales en la planta de personal de la Alcaldía de Chiquinquirá tuvieron vigencia por el término de dos (2) años, entonces como quiera que los nombramientos en empleo de la planta temporal de la Alcaldía tuvieron vigencia hasta el **26 de junio de 2021**, esto

quiere decir que ya se produjeron dichos efectos.

Así las cosas, se tiene que los actos administrativos enjuiciados no se encuentran vigentes en este momento, por lo cual estamos ante uno de los eventos contenidos en el artículo 91 del C.P.A.C.A., el cual hace referencia a la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos, pues este señala:

«[...] ART. 91.- Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

(...) 5. Cuando pierdan vigencia (...).

Ahora bien, debe decir este Estrado Judicial, que como quiera que el objetivo de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es impedir que los actos que se consideran contrarios al ordenamiento jurídico continúen surtiendo efectos mientras se decide sobre su legalidad, resulta lógico concluir que la medida resulta inocua y se torna improcedente si esos efectos ya se produjeron, tal como resulta en el presente caso, sin perjuicio del control de juridicidad que debe realizarse frente a los actos administrativos demandados y que se plasmaran en la decisión judicial que ponga fin al proceso, postura adoptada por el Máximo órgano de lo Contencioso Administrativo³.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que en el presente asunto se evidencia una carencia de objeto por sustracción de materia, lo que conlleva a negar la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos atacados, tal como lo señaló el H. Consejo de Estado⁴:

"Es del caso destacar que la característica primordial de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos es impedir que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide su legalidad en el proceso. De ahí que al perder vigencia tales efectos, la medida se torne improcedente.

Esto es lo que la Jurisprudencia ha denominado carencia de objeto por sustracción de materia. Al respecto, en proveído de 17 de julio de 2014²³, y reiterada en providencia de 21 de julio de 2017²⁴, la Sección indicó:

*"(...) la Jurisprudencia de la Corporación ha precisado que, por tratarse de una medida cautelar, cuando se han cumplido o ejecutado los efectos del acto acusado, **no es procedente su decreto** [25]. **Ello, por cuanto, los efectos que se pretenden suspender ya se***

³ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente Roberto Augusto Serrato Valdés, providencia del 25 de enero de 2019, rad. 2014-00541.

⁴ Ibidem.

produjeron, configurándose una carencia de objeto, por sustracción de materia (...) (Se resalta fuera de texto).²⁶

Lo anterior no es óbice para que esta Jurisdicción efectúe el estudio de la legalidad de las resoluciones demandadas en la sentencia que dirima la controversia, en razón de los efectos que pudo producir durante su vigencia.

En este orden de ideas, se impone para la Sala Unitaria denegar la medida cautelar solicitada, por sustracción de materia, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia [...]».

Así las cosas, se reitera que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, no es procedente por la pérdida de vigencia de los mismos para la fecha de la presente providencia, a su vez, el Despacho se relevará del análisis de lo demás argumentos expresados por las partes, los cuales serán analizados con el fondo, una vez agotadas las instancias procesales correspondientes y en la sentencia que ponga fin al proceso, pues es el momento en que el Juez hace un estudio sustancial, y de fondo, sobre lo que se pretende.

Por lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos de los actos administrativos contenidos en los Decreto 55 del 05 de junio de 2019 "Por medio del cual se crean unos cargos temporales en la planta de personal de la Alcaldía de Chiquinquirá"; y 089 de 26 de junio de 2019, " Por medio del cual se hace un nombramiento de empleo de carácter temporal en la Alcaldía municipal de Chiquinquirá"., según lo expuesto.

SEGUNDO: RECONOCER PERSONERÍA al abogado TITO ALEJANDRO CASTELLANOS LAITON identificado con C.C. No1.053.336.477 y T.P. No. 315.375 del C.S. de la J., como apoderado judicial del MUNICIPIO DE CHIQUINQUIRÁ, en los términos del poder especial obrante a folios 18 a 25 del cuaderno de medida cautelar.

TERCERO: Recordar a las partes, que toda la información y correspondencia dirigida al medio de control de la referencia debe remitirse **a través del canal oficial de correspondencia dispuesto para tal efecto correspondenciajadmtun@cendoj.ramajudicial.gov.co.**

Así mismo el cumplimiento del deber de enviar a los sujetos procesales, todos los memoriales y actuaciones que se realicen, por el canal digital informado, de manera simultánea con copia al mensaje enviado al Juzgado.

CUARTO: NOTIFICAR por estado electrónico a las partes del presente auto,

de conformidad con el artículo 201 del CPACA modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021, así mismo infórmese de la publicidad del estado en la página Web de la Rama Judicial.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.



ADRIANA ROCIO LIMAS SUAREZ
JUEZ

NMG/ARLS