



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., quince (15) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Proceso: 11001032400020170034500 (0712-2018)
Tipo de Proceso: Nulidad
Demandante: Ruth Martínez Paternina
Demandadas: Universidad Surcolombiana y Ministerio de Educación Nacional
Decisión: Se niega solicitud de medida cautelar

I.- EL OBJETO DE ESTA PROVIDENCIA

1. En esta oportunidad, el Despacho¹ procede a resolver la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, mediante la cual pretende la suspensión provisional de un aparte del parágrafo 1º contenido en el artículo 1º del Acuerdo 001 de 2012,² expedido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Surcolombiana, «por el cual se modifica el (...) Estatuto General de la Universidad [...]».

II.- EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

2. A continuación se transcribe en su totalidad el artículo 1º del aludido Acuerdo 001 de 2012,³ subrayando el segmento que la parte demandante cuestiona:

«Artículo 1º. Modificar el artículo 50, del Capítulo XI, del Acuerdo No. 075 de 1994, Estatuto General de la Universidad Surcolombiana, el cual quedará del siguiente tenor:

***Artículo 50.** Para el desarrollo de sus programas investigativos, docentes y de extensión, el personal académico de la universidad estará conformado por:*

- 1. Profesores Universitarios de carrera, en las categorías de profesor auxiliar, profesor asistente, profesor asociado y profesor titular, y en dedicaciones, de medio tiempo, tiempo completo y dedicación exclusiva.*
- 2. Profesores de cátedra.*
- 3. Profesores ocasionales.*
- 4. Profesores visitantes.*
- 5. Profesores especiales.*
- 6. Profesores Ad Honorem.*

***Parágrafo 1º.** Los profesores de hora – cátedra de la Universidad Surcolombiana no son empleados públicos docentes de régimen especial ni pertenecen a la carrera profesional y, por consiguiente, sus condiciones salariales están regidas por las normas internas de la Universidad, con sujeción a lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y legales y su vinculación se realizará mediante resolución. (...)».* (Subraya el Despacho).

¹ Con informe de Secretaría de 13 de julio de 2018, según constancia secretarial visible a fl. 35 del cuaderno de medidas cautelares.

² Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo 075 de 1994, Estatuto General de la Universidad Surcolombiana-.

³ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo 075 de 1994, Estatuto General de la Universidad Surcolombiana-.



III.- LA DEMANDA Y LA SOLICITUD DE CAUTELA EN ELLA FORMULADA

3. Contra el aparte normativo demandado del artículo 1º del mencionado Acuerdo 001 de 2012,⁴ que señala que los profesores de hora-cátedra de la Universidad Surcolombiana serán vinculados «*mediante resolución*», la parte demandante eleva un único reparo o censura, consistente en la **vulneración del artículo 73 de la Ley 30 de 1992**,⁵ el cual, según la señora MARTÍNEZ PATERNINA, establece que los mencionados profesores de hora-catedra no son empleados públicos, ni trabajadores oficiales, y, que su vinculación a la institución universitaria, debe realizarse a través de contrato de prestación de servicios que se celebrará por periodos académicos.

3.1.- LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

4. Con fundamento en el argumento expuesto, la parte demandante solicitó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del segmento normativo cuestionado.

IV.- LA OPOSICIÓN

5. La Universidad Surcolombiana⁶ y el Ministerio de Educación Nacional⁷ acudieron al presente proceso para defender la legalidad del acto administrativo demandado y oponerse a la solicitud de medida cautelar.

6. Ambas entidades alegaron en primer lugar, que en este caso no se configuran los presupuestos legales señalados en el artículo 229 y siguientes del CPACA⁸ para decretar la medida cautelar de suspensión provisional, por cuanto la norma legal que la parte demandante estima vulnerada, esto es, el artículo 73 de la Ley 30 de 1992⁹ fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-006 de 1996, en la cual determinó, que por virtud del artículo 123 de la Constitución: (i) los docentes de hora-catedra de las universidades estatales u oficiales son servidores públicos; (ii) que ellos tienen una relación laboral con la respectiva universidad; y que por ello (iii) les asiste el derecho al pago de una remuneración y al reconocimiento de prestaciones sociales. En este punto, la Universidad agregó, que el Consejo de Estado a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil, en el concepto Nro. 1156 de 1998, reiteró el criterio expuesto en la referida sentencia de constitucionalidad.

7. También manifestaron que el Acuerdo 001 de 2012¹⁰ demandado, fue derogado por el Acuerdo 042 de 2017,¹¹ por lo cual ni el acto administrativo demandado ni la norma presuntamente por él vulnerada existen en el ordenamiento institucional y jurídico, resultando improcedente suspender provisionalmente sus efectos.

V.- CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

⁴ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo 075 de 1994, Estatuto General de la Universidad Surcolombiana-.

⁵ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

⁶ Memorial a fls. 14-16 del cuaderno de medidas cautelares.

⁷ Memorial a fls. 32-34 del cuaderno de medidas cautelares.

⁸ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011.

⁹ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

¹⁰ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo 075 de 1994, Estatuto General de la Universidad Surcolombiana-.

¹¹ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo 075 de 1994, Estatuto General de la Universidad Surcolombiana-.



8. Este Despacho es competente para decidir la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo demandado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 229 del CPACA,¹² según el cual, corresponde al Magistrado Ponente «*decretar [...] las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*».

9. Ahora bien, a partir de los argumentos expuestos por la parte demandante y de los motivos de oposición aducidos por la Universidad Surcolombiana y el Ministerio de Educación Nacional en defensa de la legalidad del Acuerdo parcialmente acusado, se evidencia que antes de formular el problema jurídico que deberá ser resuelto en esta oportunidad, es necesario atender las siguientes dos cuestiones previas:

2. PRIMERA CUESTIÓN PREVIA: SE ESTUDIARÁ LA LEGALIDAD DEL ENUNCIADO NORMATIVO DEMANDADO PESE A QUE FUE DEROGADO POR ACTO POSTERIOR

10. Al analizar la vigencia del enunciado normativo demandado, se tiene que conforme lo señaló la Universidad Surcolombiana y el Ministerio de Educación Nacional, el Acuerdo 001 del 27 de enero de 2012¹³ fue expresamente derogado por el Acuerdo 042 del 10 de noviembre de 2017,¹⁴ cuyo artículo 2º dispuso sobre el particular lo siguiente:

«Artículo 2º. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación, deroga el Acuerdo No.001 de 2012 y demás normas que le sean contrarias».

11. Como puede apreciarse, el Acuerdo 001 de 2012¹⁵ fue expresamente derogado por el 042 del 10 de noviembre de 2017,¹⁶ lo cual significa, que el parágrafo 1º contenido en el artículo 1º del Acuerdo 001 de 2012,¹⁷ cuya nulidad parcial aquí se demanda, ya no hace parte del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, el Despacho estima necesario estudiar como cuestión previa, si es posible o no, el juzgamiento del Acuerdo 001 de 2012¹⁸ parcialmente demandado, pese a que ya no está vigente, por haber sido derogado.

12. Sobre el particular, desde la sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de Esta Corporación, de 14 de enero de 1991,¹⁹ con ponencia del Consejero de Estado Carlos Gustavo Arrieta Alandete, se inauguró en la jurisprudencia de lo contencioso administrativo el criterio según el cual, es posible el control jurisdiccional de los actos administrativos derogados, así como de los que perdieron su ejecutoriedad:

«... la derogatoria de una norma no restablece per se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino que apenas acaba con la vigencia de la norma en cuestión. Porque resulta que un acto administrativo, aún si ha sido derogado, sigue amparado por el

¹² Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011.

¹³ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

¹⁴ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

¹⁵ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

¹⁶ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

¹⁷ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

¹⁸ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

¹⁹ Expediente S-157.



principio de legalidad que le protege, y que solo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria del acto, sino la decisión del juez que lo anula, o lo declara ajustado a derecho...».

13. Recientemente, esta Subsección reiteró esa posición en sentencia de 7 diciembre de 2016,²⁰ en los siguientes términos:

«...la Corporación ha sostenido mayoritariamente, que la circunstancia que el acto administrativo demandado haya sido derogado o hubiere operado la figura del decaimiento, no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que tanto la derogatoria como el decaimiento sólo opera hacia el futuro y no afecta su validez. Además, pueda que sus disposiciones se encuentren produciendo efectos, aun después de su derogatoria o decaimiento, haciéndose viable el estudio de su legalidad.

Entonces, pese a ocurrir la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo enjuiciado, hay lugar a estudiar de fondo el asunto, puesto que: i) pueda que el acto administrativo haya producido efectos y que los mismos aún estén surtiéndose; y ii) la ocurrencia del decaimiento no afecta la presunción de legalidad del acto y su control debe hacerse frente a las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento de su expedición.

*Visto desde otra óptica, la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez competente, por lo que, la derogatoria, el decaimiento o pérdida de ejecutoriedad no conlleva implícito el juicio de validez de los mismos.».*²¹

14. En el presente caso, pese a que para la fecha de expedición de esta providencia, el Acuerdo 001 de 2012²² parcialmente demandado está derogado, el Despacho, en aplicación del citado criterio jurisprudencial, revisará su legalidad puesto que (i) es innegable que produjo efectos durante el tiempo en que estuvo vigente; (ii) su derogatoria por parte del Acuerdo 042 de 2017²³ no comprendió un estudio de legalidad, tarea que sólo puede ser realizada con criterio de autoridad por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y (iii) su contenido ha sido reproducido por otra norma de idéntico rango legal, que es el Acuerdo 042 del 10 de noviembre de 2017,²⁴ por lo que la regla establecida en el acuerdo demandado ha sido mantenida por la Universidad Surcolombiana en otro acuerdo, como más adelante se explicará.

3. SEGUNDA CUESTIÓN PREVIA: DEBIDO A QUE EXISTE UNIDAD NORMATIVA CON OTRA DISPOSICIÓN NO DEMANDADA, SE INTEGRARÁ LA PROPOSICIÓN JURÍDICA DE MANERA COMPLETA, POR LO QUE SE REVISARÁ LA LEGALIDAD DE OTRO ACTO QUE NO FUE EXPRESAMENTE ACUSADO

²⁰ Con ponencia de la Consejera Sandra Lisset Ibarra Vélez, proferida en el expediente 11001032500020120057100 (2139-2012), Actor: Sergio Antonio Escobar Jaimes, Demandadas: Nación y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Asunto tratado: «Los empleados vinculados a la planta de personal del Congreso de la República creada por la Ley 5ª de 1992, no tienen el derecho adquirido a percibir las prestaciones señaladas para los funcionarios pertenecientes a las plantas de personal establecidas por las Leyes 52 de 1978 y 28 de 1983».

²¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 7 de diciembre de 2016 (Exp. 11001032500020120057100 (2139-2012) Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

²² Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

²³ Por el cual se unifican y actualizan las reglas de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se crea el Sistema de Afiliación Transaccional y se definen los instrumentos para garantizar la continuidad en la afiliación y el goce efectivo del derecho a la salud.

²⁴ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.



15. En párrafos precedentes se dejó sentado, que al demandar parcialmente el primer párrafo del artículo 1º del Acuerdo 001 de 2012,²⁵ la parte demandante persigue que se anule la expresión que hace referencia a que los profesores de hora-catedra de la Universidad Surcolombiana deben vincularse mediante resolución.

16. Así pues, el Despacho inició el estudio de legalidad de dicha norma revisando lo que tiene que ver con su vigencia, ejercicio que mostró en primer lugar, que el Acuerdo 001 de 2012²⁶ fue expresamente derogado por el Acuerdo 042 de 2017,²⁷ aspecto al que ya se refirió esta providencia en los párrafos inmediatamente anteriores.

17. Ahora bien, la tarea de verificar la vigencia del acuerdo demandado también reveló que el enunciado o las expresiones con las cuales está inconforme la parte demandante, no solo está contenida en los apartados normativos expresamente acusados, sino que también están consignadas en otro texto normativo como pasa a explicarse.

18. En efecto, lo concerniente a la vinculación de los docentes hora-catedra de la universidad demandada mediante resolución, además de estar establecido en el primer párrafo del artículo 1º del Acuerdo 001 de 2012²⁸ expresamente demandado, también se encuentra consignado -en términos idénticos- en el artículo primero del Acuerdo 042 de 2017,²⁹ en los siguientes términos:

«Artículo 1º. Modificar el artículo 50 del Capítulo XI del Acuerdo No. 075 de 1994, Estatuto General de la Universidad Surcolombiana, el cual quedará del siguiente tenor:

Artículo 50. *Para el desarrollo de las funciones sustantivas de investigación, docencia, proyección social y gestión administrativa, el personal académico de la Universidad estará conformado por:*

1. *Empleado público de carrera, en las categorías de profesor auxiliar, profesor asistente, profesor asociado y profesor titular, y en dedicaciones, de medio tiempo, tiempo completo y dedicación exclusiva.*

2. *Profesores de hora cátedra.*

3. *Profesores ocasionales.*

4. *Profesores visitantes.*

5. *Profesores especiales.*

6. *Profesores Ad Honorem.*

7. *Profesores Invitados.*

Parágrafo 1º. *Los profesores de Hora – cátedra de la Universidad Surcolombiana no son empleados públicos, docentes de régimen especial ni pertenecen a la carrera profesoral y, por consiguiente, sus condiciones salariales están regidas por las normas internas de la Universidad, con sujeción a lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y legales y su vinculación se realizará mediante resolución.*

(...).». (Subraya el Despacho).

19. Por consiguiente, surge entonces una segunda cuestión previa por definir, referida a si el juicio de legalidad que le correspondería desarrollar a esta Corporación en este

²⁵ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

²⁶ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

²⁷ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

²⁸ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

²⁹ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.



caso, respecto del primer párrafo del artículo primero del Acuerdo 001 de 2012³⁰ puede extenderse, sí o no, al primer artículo del Acuerdo 042 de 2017³¹ que no fue expresamente acusado por la parte demandante. Es decir, si es procedente o no, realizar la integración por «*unidad normativa*», de la disposición demandada con la preceptiva que no fue acusada expresamente.

20. Para resolver este planteamiento, a continuación el Despacho se referirá a la facultad del juez contencioso para extender, por unidad normativa, el control de legalidad a apartados del acto administrativo enjuiciado que no fueron expresamente demandados y a actos administrativos no acusados en la demanda:

21. Pues bien, a diferencia de lo que ocurre con la «*Acción de Inconstitucionalidad*» ante la Corte Constitucional, y con el medio de control de «*Nulidad por Inconstitucionalidad*» ante el Consejo de Estado, respecto de los demás medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no existe norma expresa que autorice al juez contencioso a efectuar la llamada integración por «*unidad normativa*», de las disposiciones demandadas con preceptivas no acusadas.

22. En efecto, en el ámbito de la jurisdicción constitucional, la facultad atribuida al juez para ejercer control sobre normas que no fueron expresamente demandadas, se encuentra consagrada en el artículo 6³² del Decreto 2067 de 1991,³³ el cual autoriza a la Corte Constitucional a extender el control de constitucionalidad a preceptivas no acusadas pero que conforman «*unidad normativa*» con las normas que sí fueron impugnadas. Igual ocurre con el medio de control de Nulidad por Inconstitucionalidad que se surte ante el Consejo de Estado. En efecto, el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, señala que esta Corporación «*no estará limitad[a] para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda*», puesto que también «*podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.*» (Subraya la Sala).

23. Sobre esta figura de la integración de la proposición jurídica demandada por «*unidad normativa*», la Corte Constitucional ha dicho, que «*la unidad normativa se presenta en varias hipótesis: una primera se da cuando la norma acusada o su contenido normativo se encuentran reproducidos en otro u otros textos legales no demandados, de manera tal que la declaración de inexequibilidad de la Corte puede resultar inocua si no se refiere a todas las disposiciones con el mismo alcance regulador.*».³⁴ Este es el sentido propio de la figura de la «*unidad normativa*» a la que se refiere el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991³⁵ cuando dispone que «*la Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales*». Adicionalmente, en un sentido más amplio, la misma Corte Constitucional ha entendido que también se presenta la «*unidad normativa*» cuando no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada, cuando por

³⁰ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

³¹ Por el cual se modifica el artículo 50 del capítulo XIII del Acuerdo No.075 de 1994-Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

³² Dice el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, que «*La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales.*».

³³ Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

³⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C - 503 de 2007, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁵ Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.



ejemplo, es «imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones».³⁶ En este evento, tanto la norma acusada como la que no es demandada, tienen un sentido regulador propio y autónomo, pero el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada impone el examen de la conformidad o inconformidad con la Constitución de algunos elementos normativos a los cuales hace referencia, que están contenidos en otras disposiciones no demandadas, con las que se constituye la «unidad normativa».³⁷

24. Ahora bien, como viene dicho, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la figura en estudio no está consagrada de manera expresa para los demás medios de control diferentes al de Nulidad por Inconstitucionalidad.

25. Sobre el particular, es importante mencionar, que en el contexto propio de la vigencia del Código Contencioso Administrativo establecido por el Decreto 01 de 1984, esta Corporación ha sido enfática en señalar, frente al contencioso de nulidad simple, que «es permitido al fallador entrar a cuestionar el texto completo de una norma, cuando involucre un quebrantamiento persistente e incesante de la legalidad objetiva que aflija a la colectividad, aun cuando solo haya sido demandado un segmento de la misma, toda vez que la finalidad de la referida acción es la de redimir el orden normativo para consolidar de esa manera la estabilidad y uniformidad jurídica de la actividad administrativa.».³⁸

26. Lo anterior, pese a que en diferentes oportunidades el Consejo de Estado ha señalado, que uno de los pilares de la Jurisdicción Contencioso Administrativa es el principio de la justicia rogada que limita al juez a resolver solamente respecto de lo pedido en la demanda sin ir más allá, por lo que, en principio, no le es permitido al juez de lo contencioso administrativo confrontar el acto administrativo acusado, con disposiciones no invocadas en la demanda, ni atender conceptos de violación diferentes a los en ella contenidos.³⁹

27. Sin embargo, el Consejo de Estado también ha sostenido, que sin desconocer el carácter rogado de esta jurisdicción, el juez administrativo también está en la obligación de interpretar las demandas que no ofrezcan la claridad suficiente para poner en marcha el proceso, lo cual es consecuente con el deber de administrar justicia consagrado en la Constitución (artículos 113, 116 y 228) y con el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre lo meramente adjetivo (artículo 228 de la C.P.), como también es correlativo al derecho de los particulares de acceder a la administración de justicia (artículo 229 de la C.P.).⁴⁰

28. En ese mismo sentido, al estudiar la constitucionalidad del artículo 137.4 del derogado Decreto 01 de 1984,⁴¹ que exigía la indicación de las normas violadas y la explicación del «concepto de violación», la Corte Constitucional, en la sentencia C-197 de 1999,⁴² resaltó la necesidad de no extremar el carácter rogado de la jurisdicción de lo contencioso administrativo hasta el punto de restar importancia a la labor interpretativa del juez administrativo dentro del proceso, o menoscabar el principio de prevalencia del derecho sustancial, la garantía de los derechos fundamentales o la supremacía de la constitución y del ordenamiento jurídico.

³⁶ Sentencia de la Corte Constitucional C - 503 de 2007, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁷ Sentencia de la Corte Constitucional C-916 de 2010, M.P.: Mauricio González Cuervo.

³⁸ Sentencia de 19 de marzo de 1998, proferida por la Sección Segunda, con ponencia del Consejero Silvio Escudero Castro, en el expediente 11955.

³⁹ Sobre el particular se pueden consultar las siguientes sentencias de 15 de mayo de 2003, proferida por la Sección Primera en el expediente 7898 y 12 de junio de 2014, proferida en el expediente 2019832.

⁴⁰ Sobre el particular se pueden consultar las sentencias de 27 de enero de 2000, proferida en el expediente 10867; de 20 de enero de 2006, proferida por la Sección Quinta, en el expediente 3836; de 23 de febrero de 2010, proferida en el expediente 2066; de 11 de septiembre de 2013, proferida en el expediente 20601.

⁴¹ Código Contencioso Administrativo.

⁴² Con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell.



29. Así las cosas, en criterio de esta Corporación, en materia de Nulidad Simple el juez contencioso también está facultado para integrar, por «*unidad normativa*», las disposiciones expresamente demandadas con preceptivas no acusadas, ello en atención, entre otras, a las siguientes razones:

29.1. En aplicación del principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial, consagrado en el artículo 228 de Constitucional, que busca que las formalidades no impidan el logro de los objetivos del derecho sustancial, y siempre que el derecho sustancial se pueda cumplir a cabalidad, el incumplimiento o inobservancia de alguna formalidad, no debe ser causal para que el derecho sustancial no surta efecto; lo que aplicado al caso en concreto, habilita al juez contencioso a extender el control de legalidad a una norma que no ha sido demandada, para asegurar la revisión integral del enunciado normativo acusado, de tal manera que no queden sin análisis judicial normas cuyo contenido sea idéntico al acusado en la demanda;

29.2. En garantía de los principios jurídicos de economía procesal, eficiencia y eficacia, en la medida que al integrar la proposición jurídica demandada de manera completa, con disposiciones no demandadas, se evitaría al sistema judicial el desgaste de tener que tramitar una causa adicional para revisar la presunción de legalidad de actos administrativos no acusados, cuyo contenido es idéntico al enjuiciado;

29.3. En prevención de los efectos de la cosa juzgada material, respecto de una nueva causa judicial en la que estudiase la legalidad de una norma que reproduce el contenido material de otra disposición ya enjuiciada;

29.4. Teniendo en cuenta las similitudes del juicio de legalidad propio del medio de control de Nulidad Simple, con el juicio de constitucionalidad derivado de la Acción de Inconstitucionalidad y del medio de control de Nulidad por Inconstitucionalidad, pues, en principio todos estos mecanismos de acceso a la jurisdicción tienen como finalidad específica la de servir de instrumento para garantizar el respeto del ordenamiento jurídico, la vigencia de la jerarquía normativa y el aseguramiento del principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza; razón por la que se encuentran consagrados en interés general para que prevalezca la supremacía normativa de la Constitución y la jerarquía normativa, y por ello pueden ser ejercidos en todo tiempo por cualquier persona sin necesidad de abogado; y

29.5. Por aplicación analógica de los artículos 6 Decreto 2067 de 1991⁴³ y 135 de la Ley 1437 de 2011, los cuales autorizan a la Corte Constitucional, en el marco de la Acción de Inconstitucionalidad, y al Consejo de Estado, en desarrollo del medio de control de Nulidad por Inconstitucionalidad, a efectuar la integración de la proposición jurídica demandada de manera completa, por «*unidad normativa*», para examinar las disposiciones demandadas junto con preceptivas no acusadas, cuando ello sea necesario. Aplicación analógica que es posible gracias a las similitudes anotadas en el punto anterior.

30. Por lo tanto, cuando los apartes demandados de un acto administrativo se hallan íntima e inescindiblemente unidos a fragmentos o partes no acusados, de tal manera que aislados no exhiban por sí mismos autonomía y suficiencia ontológica y jurídica, o cuando entre sí configuran una proposición jurídica completa cuya integridad produce unos determinados efectos; puede el juez administrativo extender el control

⁴³ Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.



de legalidad a los apartados no señalados por el demandante, ya que el estudio del contenido demandado presupone el análisis de un conjunto normativo más amplio, por lo cual se hace necesaria la integración de una proposición jurídica mayor.

31. En el presente caso, si bien la señora Ruth Martínez Paternina al explicar el «concepto de violación» de su demanda, sólo formuló censuras y reparos contra el aparte del primer párrafo del artículo 1º del Acuerdo 001 de 2012,⁴⁴ no se puede perder de vista que en su inconformidad es manifiesta frente a que la vinculación de los docentes de hora-catedra de la Universidad Surcolombiana se realice a través de resolución, regla que también está consignada de manera uniforme y unívoca en el primer artículo del Acuerdo 042 de 2017.⁴⁵

32. Por lo tanto, para la Ponente es evidente la identidad temática que existe entre las referidas normas, y en esa medida, en virtud de las razones expuestas, es procedente que el examen de inicial, ab initio, cautelar de legalidad, que a continuación se adelanta recaiga simultáneamente sobre todas ellas.

33. En consecuencia, para que el juicio inicial de legalidad que a continuación emprende el Despacho pueda producirse de manera integral, la Corporación conformará la proposición jurídica demandada de manera completa, por razón del mencionado criterio de la «unidad normativa», ampliando el ámbito del asunto considerado y extendiendo el análisis jurídico, además de la revisión del primer párrafo del artículo 1º del Acuerdo 001 de 2012,⁴⁶ al artículo 1º del Acuerdo 042 de 2017.⁴⁷

34. Teniendo claro entonces que en el presente caso, el estudio de legalidad que desarrollará esta Corporación comprenderá el análisis del primer párrafo del artículo 1º del Acuerdo 001 de 2012,⁴⁸ y, el artículo 1º del Acuerdo 042 de 2017,⁴⁹ -en virtud de la facultad del juez contencioso para extender, por unidad normativa, el control de legalidad a apartados del acto administrativo enjuiciado que no fueron expresamente demandados y a actos administrativos no acusados en la demanda-, a continuación procede el Despacho a formular y resolver el problema jurídico:

4.- PROBLEMA JURÍDICO

35. Del análisis de las inconformidades expuestas por la parte demandante en la demanda y en la solicitud de medida cautelar, y del estudio de los argumentos de las entidades que acudieron al proceso a defender la legalidad del acto demandado, encuentra la Ponente que en esta etapa cautelar, se debe resolver el siguiente problema jurídico:

⁴⁴ Por el cual se adoptan medidas para promover y controlar la afiliación y el pago de aportes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

⁴⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

⁴⁶ Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.

⁴⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

⁴⁸ Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.

⁴⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.



⇒ Definir, si los apartes controvertidos del artículo 1º del Acuerdo 001 de 2012⁵⁰ y del artículo 1º del Acuerdo 042 de 2017,⁵¹ expedidos por la Universidad Surcolombiana, que señalan que la vinculación de los docentes de hora-catedra de la referida Universidad debe realizarse a través de resolución, deben suspenderse provisionalmente como medida cautelar, porque supuestamente desconocieron lo previsto por el artículo 73 de la Ley 30 de 1992,⁵² que establece que su vinculación a la institución universitaria, debe realizarse a través de contrato de prestación de servicios por periodos académicos.

36. Con miras a resolver el anterior planteamiento, a continuación se expondrán de manera resumida los aspectos más relevantes del régimen de medidas cautelares establecido en Ley 1437 de 2011.⁵³

5. LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

37. El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011⁵⁴ señala, que las medidas cautelares proceden incluso antes de que se notifique el auto admisorio y en cualquier etapa del proceso para «proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia».

«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. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.».

38. En atención al artículo 230 de la codificación en mención, las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas, o de suspensión; la competencia para dictarlas es del Juez o Magistrado Ponente; pueden decretarse una o varias en un mismo proceso; y se consagró un listado enunciativo de aquellas, entre las cuales se encuentra la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos. El tenor literal de la norma en mención consagra lo siguiente:

«Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. 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.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en

⁵⁰ Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.

⁵¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

⁵² Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

⁵³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁵⁴ Ib.



todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

4. 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.

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Parágrafo. 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.».

39. Esta misma normativa, en el artículo 231, señala los requisitos atendiendo al tipo de medida cautelar que se pretenda. Para el caso de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandando establece una diferenciación atendiendo a si en la demanda se pretende únicamente la nulidad del acto administrativo para lo cual solo debe acreditarse la violación de las normas superiores, o si se pretende además de la nulidad el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios además deberán probarse estos⁵⁵. La norma señala expresamente lo siguiente:

«Artículo 231. 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.».

40. De las normas antes analizadas⁵⁶ se desprende, que los requisitos para decretar las medidas cautelares se pueden clasificar en tres categorías, a saber: **(i)** requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, **(ii)** requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, y **(iii)** requisitos de procedencia específicos.⁵⁷ Veamos:

⁵⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 17 de marzo de 2015. Ref: Expediente N° 11001-03-15-000-2014-03799-00. Actor: Gustavo Francisco Petro Urrego. C/. Procuraduría General de la Nación.

⁵⁶ Ley 1437 de 2011, artículos 229, 230 y 231.

⁵⁷ Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección “B”. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 6 de abril de 2015. Expediente N°: 11001-03-25-000-2014-00942-00. N° interno: 2905-2014. Demandante: JAIRO VILLEGAS ARBELÁEZ. Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO.



41. Requisitos de Procedencia, Generales o Comunes de Índole Formal. La Sala los denomina «*generales o comunes*» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «*índole formal*», en la medida que solo requieren una corroboración de aspectos de forma y no un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,⁵⁸ de índole formal,⁵⁹ son: (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;⁶⁰ (2) debe existir solicitud de parte⁶¹ 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.⁶²

42. Requisitos de Procedencia Generales o Comunes de Índole Material. La Ponente los denomina «*generales o comunes*» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «*índole material*», en la medida que exigen por parte del juez un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes,⁶³ de índole material,⁶⁴ son: (1) que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia,⁶⁵ y (2) que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.⁶⁶

43. Respecto del primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, esto es, que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, la Ponente aclara, que el «*objeto del proceso*», desde un primer nivel de significación, que se corresponde con la teoría procesalista clásica, es la materia o cuestión del litigio, el «*thema decidendi*» que se somete a consideración de la jurisdicción, e involucra, no sólo las pretensiones, sino que también hace referencia a los hechos, normas y pruebas en que estas se fundan.

44. Ahora bien, desde un punto de vista constitucional de aplicación del principio de primacía del derecho sustancial,⁶⁷ el «*objeto del proceso*», y en general «*de todo proceso que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo*», también comprende, en armonía con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011,⁶⁸ la finalidad de asegurar la «*efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico*». Dicho de otro modo, el objeto de todo proceso judicial es en últimas, garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. En ese sentido, el decreto y ejecución de una medida cautelar también debe conciliarse con el postulado superior relativo al respeto de los derechos fundamentales de las personas, siempre que estos no estén en discusión.

⁵⁸ En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

⁵⁹ En la medida en que estos requisitos únicamente exigen una corroboración formal y no un análisis valorativo.

⁶⁰ Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

⁶¹ De conformidad con el parágrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las “medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

⁶² Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

⁶³ En la medida que se exigen para todas las medidas cautelares.

⁶⁴ En la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo.

⁶⁵ Artículo 229, Ley 1437 de 2011.

⁶⁶ Artículo 230, Ley 1437 de 2011.

⁶⁷ Artículo 228 de la Constitución Política de 1991. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

⁶⁸ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



45. Así pues, es claro, que el juez contencioso debe evaluar con especial cuidado si la medida cautelar solicitada en verdad está orientada a garantizar el objeto del proceso, puesto que al ordenar su decreto, también se pueden lesionar las prerrogativas fundamentales de los perjudicados con las medidas cautelares. Ante tales circunstancias, las autoridades judiciales deben propender por aplicar las normas pertinentes al caso concreto, de manera tal que logre el menor perjuicio posible a los derechos fundamentales, siempre que estos no estén en discusión, se reitera.

46. Finalmente, ya para agotar lo que tiene que ver con el primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, la Ponente precisa que respecto de la exigencia de que la medida cautelar solicitada esté orientada a garantizar la efectividad de la sentencia, ello se explica en razón de que con las cautelas se busca asegurar el cumplimiento de las decisiones del juez, es decir, que propenden por la seriedad de la función jurisdiccional, y por esta vía, guardan relación directa con los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva, en la medida que con las medidas cautelares también se asegura que las decisiones de los jueces sean ejecutadas y cumplidas.

47. Requisitos de Procedencia Específicos de la Suspensión Provisional de los efectos del acto administrativo. Estos se denominan «*requisitos de procedencia específicos*» porque se exigen de manera particular para cada una de las diferentes medidas cautelares enlistadas, a modo enunciativo, en el CPACA. Entonces, en cuanto a los requisitos de procedencia específicos, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado -*medida cautelar negativa*-, se deben tener en cuenta otras exigencias adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda⁶⁹ así: (a) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud;⁷⁰ y (b) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios.⁷¹

48. Requisitos de procedencia específicos para las demás medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo. Finalmente, si se pretenden otras medidas cautelares diferentes -*medidas cautelares positivas*-⁷² a la de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos adicionales: (a) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; (b) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados; (c) 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 (d) 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.⁷³

⁶⁹ Por esta razón en el acápite de antecedentes de esta providencia se hizo alusión al medio de control ejercido por el demandante y a las pretensiones de la demanda, toda vez que el legislador en la Ley 1437 de 2011 puso estos como elementos determinantes para el tipo de requisitos que el juez debe analizar al momento resolver sobre el decreto de la medida cautelar.

⁷⁰ Artículo 231, inciso 1°, Ley 1437 de 2011.

⁷¹ Artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011.

⁷² Ley 1437 de 2011, artículo 230, numerales 1, 2, 4 y 5.

⁷³ Artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011.



49. Para mayor claridad, a continuación se esquematiza la clasificación realizada de los requisitos de las medidas cautelares, en los siguientes dos cuadros, el primero, referido a los requisitos de procedencia, generales o comunes, y el segundo, relacionado con los requisitos específicos:

Primer Cuadro. Requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal y de índole material, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES		
REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERALES O COMUNES	DE ÍNDOLE FORMAL	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)
		Debe existir solicitud de parte ⁷⁴ 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).
	DE ÍNDOLE MATERIAL	La medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011).
		La medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).

Segundo cuadro. Requisitos de procedencia específicos, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES			
REQUISITOS DE PROCEDENCIA ESPECÍFICOS	SUSPENSIÓN PROVISIONAL	Si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, la cual puede surgir:	a) tras confrontar el acto demandado con estas
			b) tras confrontar, las normas superiores invocadas, con las pruebas.
		Si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios:	Además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011)

⁷⁴ De conformidad con el parágrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las «medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».



	Si se pretenden otras medidas cautelares diferentes a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos:	a) Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho;
		b) Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados;
		c) 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
		d) 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).

50. Teniendo entonces claridad sobre los requisitos exigidos por la Ley 1437 de 2011⁷⁵ para decretar las medidas cautelares, procede la Sala a estudiar el reparo, censura o inconformidad expuestos en la demanda y en la solicitud de medida cautelar, en virtud del cuales se formuló el problema jurídico a resolverse en esta providencia.

6. RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO

6.1. PROBLEMA JURÍDICO: ¿Los apartes controvertidos de los Acuerdos 001 de 2012⁷⁶ y 042 de 2017,⁷⁷ expedidos por la Universidad Surcolombiana, que señalan que la vinculación de los docentes de hora-catedra de la referida Universidad debe realizarse a través de resolución, deben suspenderse provisionalmente como medida cautelar, porque supuestamente desconocieron lo previsto por el artículo 73 de la Ley 30 de 1992,⁷⁸ que establece que su vinculación a la institución universitaria, debe realizarse a través de contrato de prestación de servicios por periodos académicos?

51. Con miras a resolver el problema planteado, el Despacho procederá de la siguiente manera: **(i)** en primer lugar se analizará lo concerniente a la autonomía de las instituciones universitarias establecida en la Ley 30 de 1992,⁷⁹ **(ii)** en segundo término, se efectuará un bosquejo muy general sobre la manera como la Ley 30 de 1992⁸⁰ clasifica los docentes oficiales de educación superior; **(iii)** luego, se efectuará un análisis de los Acuerdos 001 de 2012⁸¹ y 042 de 2017,⁸² objeto de reproche, análisis que comprenderá tanto aspectos normativos, como jurisprudenciales, de las normas legales de superior jerarquía que fueron invocadas como vulneradas; **(iii)** por último, se emitirá un pronunciamiento sobre el caso concreto.

⁷⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
⁷⁶ Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.
⁷⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.
⁷⁸ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.
⁷⁹ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.
⁸⁰ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.
⁸¹ Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.
⁸² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.



6.2. De la autonomía de las instituciones universitarias conforme a lo previsto por la Ley 30 de 1992⁸³

52. La autonomía universitaria es una prerrogativa reconocida en la Carta Política de 1991 a todas las universidades, sin importar su carácter público o privado, en los siguientes términos:

«Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.»

53. Según esta disposición y conforme a lo señalado en la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional,⁸⁴ esta prerrogativa pretende evitar la interferencia del poder público en las universidades, de manera tal que es *«una garantía institucional de la que gozan los centros de educación superior, que consiste en la posibilidad de autorregularse ideológicamente y de darse su propia organización interna, sin injerencias indebidas del Estado o de los particulares»*.⁸⁵ En ese sentido, la autonomía universitaria se concreta en *«la capacidad de (i) darse y modificar sus estatutos, (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores, (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales, (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos, (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vi) administrar sus propios bienes y recursos.»*⁸⁶

54. En desarrollo de la señalada norma constitucional, la Ley 30 de 1992,⁸⁷ artículos 28 y 29, reguló la autonomía universitaria en los siguientes términos:

«Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos:

- a) Darse y modificar sus estatutos.*
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.*
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.*
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.*
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.*
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.*
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

⁸³ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

⁸⁴ Al respecto consultar sentencia C-1019 de 2012 y C-220 de 1997.

⁸⁵ Corte Constitucional, sentencia T-365 de 2015.

⁸⁶ Crf. Corte Constitucional C-1019 de 2012, C-121 de 2003, C-1435 de 2000, T-007 de 2008

⁸⁷ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.



Parágrafo. *Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).»*

55. Conforme a lo analizado no cabe duda que las universidades están habilitadas para expedir sus reglamentos en atención a su capacidad de autorregulación y autodeterminación. En ellos se determinan las reglas de comportamiento, en especial derechos y deberes, que van a regir la relación de todos los miembros de la comunidad educativa.

56. Ahora bien, esta prerrogativa resulta de especial relevancia en tratándose de las universidades públicas, habida cuenta que garantiza que pese a ser financiadas con recursos públicos, aquellas tengan la suficiente independencia e imparcialidad para adoptar sus propias decisiones y, por ende, satisfacer principios como la libertad de cátedra y de pensamiento.

57. Es por lo anterior, que tanto la Constitución, como la Ley, le confirieron a las universidades las potestades de escoger sus autoridades, seleccionar sus profesores y administrar su presupuesto, entre otras, atribuciones que se justifican en la medida que posibilitan que la actividad académica se realice sin ninguna interferencia externa que pueda comprometer su imparcialidad, lo cual redundaría en la garantía de efectividad y calidad del servicio público de educación superior.

58. Por supuesto, como todas las prerrogativas que reconoce la Constitución, la autonomía universitaria no es absoluta e ilimitada, puesto que debe ser ejercida de forma imparcial, razonable y con respeto de los demás derechos, principios, valores y garantías reconocidos en la Carta Política.

6.3. La clasificación de los docentes oficiales de educación superior y sus formas de vinculación o incorporación

59. Atendiendo esta especial caracterización de las universidades, la Ley 30 de 1992,⁸⁸ al organizar el servicio público de la educación superior, teniendo como presupuesto principal el principio constitucional de la autonomía universitaria, estableció, en su título 3º,⁸⁹ un régimen especial para las universidades del Estado, señalando que éstas debían organizarse como entes universitarios autónomos; así mismo, en el capítulo 3º de dicho título 3º,⁹⁰ reguló lo referente al personal docente y administrativo de las mismas, señalando, en lo que hace a la vinculación de docentes, tres categorías: **(i)** los profesores de carrera *-que pueden ser de dedicación exclusiva, de tiempo completo, de medio tiempo y de cátedra-*, **(ii)** los profesores de hora-cátedra y **(iii)** los profesores ocasionales. Veamos:

59.1. Los profesores de carrera *-que pueden ser de dedicación exclusiva, de tiempo completo, de medio tiempo y de cátedra-*, son empleados públicos e ingresan luego de superar el respectivo concurso de méritos. La forma de su vinculación o incorporación es a través de un acto administrativo de nombramiento, en virtud del cual, se genera o inicia a una relación legal y reglamentaria. Ellos están sujetos a un régimen especial consagrado, para los docentes vinculados a universidades del orden nacional, en el Decreto 1444 de 1992,⁹¹ y para aquellos vinculados a universidades públicas del

⁸⁸ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

⁸⁹ Denominado «DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LAS UNIVERSIDADES DEL ESTADO Y DE LAS OTRAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ESTATALES U OFICIALES».

⁹⁰ Denominado «DEL PERSONAL DOCENTE Y ADMINISTRATIVO»

⁹¹ Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados docentes de las universidades públicas del orden nacional.



orden territorial en el Decreto 055 de 1994,⁹² que adoptó el régimen salarial y prestacional consagrado en el primero. Sobre los profesores de carrera, los artículos 70, 71 y 72 de la Ley 30 de 1992⁹³ señalan:

«Artículo 70. Para ser nombrado profesor de universidad estatal u oficial se requiere como mínimo poseer título profesional universitario.

Su incorporación se efectuará previo concurso público de méritos cuya reglamentación corresponde al Consejo Superior Universitario.

El Consejo Superior Universitario reglamentará los casos en que se pueda eximir del título a las personas que demuestren haber realizado aportes significativos en el campo de la técnica, el arte o las humanidades.

Artículo 71. Los profesores podrán ser de dedicación exclusiva, de tiempo completo, de medio tiempo y de cátedra.

La dedicación del profesor de tiempo completo a la universidad será de cuarenta horas laborales semanales.

Artículo 72. Los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo están amparados por el régimen especial previsto en esta Ley y aunque son empleados públicos no son de libre nombramiento y remoción, salvo durante el período de prueba que establezca el reglamento docente de la universidad para cada una de las categorías previstas en el mismo.»

59.2. Los profesores de hora-cátedra, que son servidores públicos sui generis, porque no son empleados públicos ni trabajadores oficiales y que están regulados por los artículos 73 de la Ley 30 de 1992⁹⁴ y 12 del Decreto 1444 de 1992⁹⁵ así:

Artículo 73. <Los apartes tachados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional en sentencia C-006 de 1996> Los profesores de cátedra no son empleados públicos ni trabajadores oficiales; ~~son contratistas y su vinculación a la entidad se hará mediante contrato de prestación de servicios, el cual se celebrará por períodos académicos.~~

~~Los contratos a que se refiere este artículo no estarán sujetos a formalidades distintas a las que se acostumbran entre particulares. El régimen de estipulaciones será el determinado por la naturaleza del servicio y el contrato podrá darse por terminado sin indemnización alguna en los casos de incumplimiento de los deberes previstos en la ley o en el contrato.~~

~~Estos contratos requieren, para su perfeccionamiento, el registro presupuestal correspondiente.»~~

Artículo 12. <Los apartes tachados fueron anulados por el Consejo de Estado, en sentencia de 23 de marzo de 2000, exp 144/98> Las remuneraciones de los docentes de hora-cátedra ~~vinculados mediante contrato de prestación de servicios a las universidades públicas del orden nacional, se liquidarán según su categoría equivalente en el escalafón, y de acuerdo con las horas efectivamente dictadas.~~ Según el nivel equivalente en el escalafón, los valores de la hora-cátedra en puntos, serán los siguientes:

- a)** Para el equivalente a Instructor o Profesor Auxiliar, Instructor Asistente, uno y un cuarto (1.25) puntos;
- b)** Para el equivalente a Profesor Asistente, dos (2) puntos;
- c)** Para el equivalente a Profesor Asociado, dos y un cuarto (2.25) puntos;
- d)** Para el equivalente a Profesor Titular, dos y medio (2.5) puntos;
- e)** Para el equivalente a Instructor Asociado, en el caso de la Universidad Nacional de Colombia, uno y medio (1.5) puntos.

⁹² Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados públicos docentes de las universidades estatales u oficiales del orden departamental, municipal y distrital.

⁹³ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

⁹⁴ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

⁹⁵ Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados docentes de las universidades públicas del orden nacional.



59.3. Finalmente, los profesores ocasionales, categoría que el artículo 74 de la citada Ley 30 de 1992⁹⁶ define así:

«Artículo 74. <Los apartes tachados fueron declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional en sentencia C-006 de 1996> Serán profesores ocasionales aquellos que con dedicación de tiempo completo o de medio tiempo, sean requeridos transitoriamente por la entidad para un período inferior a un año.

Los docentes ocasionales no son empleados públicos ni trabajadores oficiales, sus servicios serán reconocidos mediante resolución y ~~no gozarán del régimen prestacional previsto para estos últimos.~~»

60. Como puede apreciarse, los artículos 73 de la Ley 30 de 1992⁹⁷ y 12 del Decreto 1444 de 1992⁹⁸ señalaban, entre otras, que los profesores de hora-cátedra serían vinculados o incorporados a las universidades públicas a través de contratos de prestación de servicios, pero *-como a continuación se explica-* la Corte Constitucional y el Consejo de Estado *-al estudiar lo atinente al régimen salarial y prestacional de la referida categoría de docentes-*, eliminaron del ordenamiento jurídico tales disposiciones, generando un vacío normativo en lo que se refiere a la forma de vinculación o de incorporación de los profesores de hora-cátedra.

6.4. Los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre los artículos los artículos 73 y 74 de la Ley 30 de 1992⁹⁹ y 12 del Decreto 1444 de 1992¹⁰⁰

61. La Corte Constitucional, al pronunciarse de fondo sobre una demanda presentada por la Defensoría del Pueblo, en la sentencia C-006 de 1996, expresó que a los profesores ocasionales de las universidades estatales u oficiales, se les debían reconocer las prestaciones sociales, en forma proporcional al tiempo servido, y declaró inexequible la frase del segundo inciso del artículo 74 de la Ley 30 de 1992¹⁰¹ que les negaba ese derecho, por violación al derecho a la igualdad con respecto a los profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo y medio tiempo que tienen la calidad de empleados públicos de carrera según el artículo 72 de la misma ley, e infracción al principio de los beneficios mínimos irrenunciables en materia laboral, establecido en el artículo 53 de la Carta. La Corte extendió este planteamiento, por unidad normativa, a los profesores de hora cátedra de las universidades estatales u oficiales, regulados por el artículo 73 de la Ley 30 de 1992,¹⁰² y declaró la inexequibilidad de casi todo este artículo, en la parte que se refería a que tales profesores eran contratistas y debían ser vinculados bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios. Manifestó la Corte Constitucional:

«(...) Los profesores ocasionales al igual que los catedráticos, cumplen las mismas funciones que un profesor de planta, además deben acreditar para efectos de su vinculación similares requisitos de formación y experiencia, y tienen las mismas obligaciones que los docentes empleados públicos; la diferencia con aquellos estriba en su forma de vinculación, a través de resolución, y en la temporalidad de la misma.

Se ha dicho que la categoría "profesores ocasionales", responde a las singulares necesidades de las universidades, a las características sui-generis de su actividad, luego su origen se ubica en circunstancias que en el caso propuesto son atribuibles

⁹⁶ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

⁹⁷ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

⁹⁸ Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados docentes de las universidades públicas del orden nacional.

⁹⁹ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

¹⁰⁰ Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados docentes de las universidades públicas del orden nacional.

¹⁰¹ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

¹⁰² Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.



al "patrono", la universidad estatal u oficial, y no al trabajador, el cual debe acreditar similares condiciones de formación y experiencia y desarrollar actividades también similares a las de los profesores que ingresan por concurso, a quienes si se les reconocen, como parte de su retribución, las prestaciones sociales.

El hecho de que la institución requiera transitoriamente los servicios del docente, al cual vincula para que cumpla actividades inherentes a sus funciones y naturaleza, la docencia y la investigación, y a quien le exige acreditar requisitos y calidades similares a los docentes de planta, no justifica que se le restrinjan sus derechos como trabajador. Si su vinculación es transitoria, el reconocimiento de las prestaciones sociales será proporcional al término de la misma, pero no se podrá negar, pues ello además de contrariar el principio de igualdad que consagra la Constitución, atenta contra lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, en el sentido de que "...toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.", las cuales no se dan en un régimen que establece similares obligaciones para unos y otros profesores, pero restringe los derechos y prerrogativas de los ocasionales, vulnerando la dignidad de dichos docentes, que se ven privados del derecho al descanso remunerado, a las primas de servicios y de maternidad, a la cesantía, que precisamente pretende proteger al trabajador en los lapsos en que éste se encuentre desempleado, entre otros, además de ser excluido de los programas de capacitación y mejoramiento profesional.

En el régimen laboral privado, los trabajadores ocasionales, que se vinculan por contrato a término definido, el cual no podrá ser superior a un año, para cumplir labores propias del quehacer del patrono, esto es, en condiciones equiparables a las de los profesores ocasionales, gozan del reconocimiento de las prestaciones sociales; la única excepción es la que consagra el artículo 6 del C.S. del T., referida a trabajadores que se vinculan para el cumplimiento de labores distintas a las que desarrolla normalmente el patrono, por períodos inferiores a un mes, la cual, arguyendo unidad de materia, el demandante solicita que también se declare inexecutable, pretensión que no acogerá esta Corporación, pues los presupuestos de la modalidad que consagra el artículo 6 del C.S. del T., son esencialmente diferentes a los que soportan las modalidades de trabajadores ocasionales del régimen privado, vinculados por contrato a término fijo, y la de profesores ocasionales de las universidades oficiales o estatales.

No se encuentra fundamento constitucional que justifique la negación expresa que hace la disposición demandada, del derecho que tienen los profesores ocasionales, en tanto trabajadores al servicio del Estado, al reconocimiento, obviamente proporcional, de las prestaciones sociales que consagra la legislación laboral, mucho menos, cuando ellas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la C.N.(...).»

(...)

«(...) Ha quedado establecido que la realidad de las condiciones de trabajo de los profesores ocasionales, es similar a la que presentan los profesores de carrera; ello implica que dicha realidad supere la intención que al parecer subyace en la formalidad que consagra la norma impugnada, referida a que sus servicios se reconocerán a través de resolución, lo que no puede entenderse como razón suficiente para que el patrono, en este caso la universidad estatal u oficial, desconozca las obligaciones que le asisten en una relación de trabajo, diferente a la contratación administrativa, como si lo es la de los profesores catedráticos, a los que se refiere el artículo 73 de la Ley 30 de 1992, y los derechos del trabajador por ser éste ocasional.

Vale reiterar, que no se trata de identificar o fundir en una sola las dos categorías de profesores a que se refieren los artículos 72 y 74 de la ley 30 de 1992; los profesores empleados públicos que no son de libre nombramiento y remoción, los cuales ingresan por concurso, y los profesores ocasionales, son dos categorías distintas, que se originan en necesidades institucionales diferentes, y que se diferencian en cuanto al modo de vinculación y la transitoriedad de la segunda; sin embargo, en ambas se genera una relación de trabajo que como tal debe sustentarse en el reconocimiento y respeto de los derechos y deberes que para las partes señala la ley. Sin embargo, vale



aclarar, que los profesores ocasionales, como tales, no obstante que hayan prestado sus servicios en reiteradas oportunidades y a lo largo de muchos años en la misma institución, no pueden alegar "un derecho adquirido" para acceder a una plaza de carrera docente, ella sólo se obtiene cuando se gana el correspondiente concurso de méritos (...)

Ahora bien, esta misma interpretación cabe aplicarla a los profesores de cátedra a que se refiere el artículo 73 de la misma ley, pues ellos son servidores públicos que están vinculados a un servicio público y en consecuencia los respectivos actos administrativos determinarán las modalidades y efectos de su relación jurídica de acuerdo con la ley.

En efecto, como se ha sostenido anteriormente, estos profesores de cátedra tienen también una relación laboral subordinada, por cuanto cumplen una prestación personal de servicio, igual a la que realizan los profesores de tiempo completo, de medio tiempo o los llamados ocasionales a que se refiere el artículo 74. Ellos devengan una remuneración por el trabajo desempeñado y están sujetos a una subordinación como se les exige a los otros, como horarios, reuniones, evaluaciones, etc., contemplados en el reglamento.

Entonces frente a esta similar situación de hecho que identifica la misma relación de trabajo subordinado de estos servidores públicos, debe corresponderles el mismo tratamiento en cuanto a prestaciones sociales, que deben pagárseles proporcionalmente al trabajo desempeñado. Otro tratamiento desconocería el principio de igualdad y de justicia y sería evidentemente discriminatorio" (negrillas no son del texto original).

La naturaleza salarial de la remuneración que perciben los docentes de cátedra de universidades públicas está legalmente sustentada en lo dispuesto en los artículos 11 y 12 del decreto 1444 de septiembre 3 de 1992, dictado en desarrollo de la ley 4ª de 1992. Dichas normas establecen el valor de la hora para los docentes de cátedra de carrera de la Universidad Nacional de Colombia y las remuneraciones de los docentes de hora - cátedra vinculados mediante contrato de prestación de servicios a las universidades públicas del orden nacional.

En síntesis, los profesores de hora cátedra de las universidades estatales u oficiales son servidores públicos, por virtud del artículo 123 de la Constitución, aun cuando no son empleados públicos ni trabajadores oficiales por la expresa disposición del artículo 73 de la ley 30 de 1992 que no glosó la Corte; tienen una relación laboral con la universidad, son vinculados mediante un acto administrativo de ésta, y tienen derecho al pago de una remuneración y al reconocimiento de prestaciones sociales en forma proporcional».

62. En idéntico sentido, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en sentencia de 23 de marzo de 2000, proferida en el expediente 144/98, con ponencia de la Consejera Ana Margarita Olaya, al resolver una demanda de Nulidad por Inconstitucionalidad también presentada por la Defensoría del Pueblo, resolvió *-acoger los argumentos de la sentencia C-006 de 1996 de la Corte Constitucional- para declarar la nulidad «de las frases "vinculados mediante contrato de prestación de servicios" e "y de acuerdo con las horas efectivamente dictadas" contenidas en el inciso 1º del artículo 12 del Decreto Reglamentario 1444 del 3 de septiembre de 1992».*

63. El Despacho insiste entonces, que los artículos 73 de la Ley 30 de 1992¹⁰³ y 12 del Decreto 1444 de 1992¹⁰⁴ señalaban, entre otras, que los profesores de hora-cátedra serían vinculados o incorporados a las universidades públicas a través de contratos de prestación de servicios, pero la Corte Constitucional y el Consejo de Estado *-al estudiar lo atinente al régimen salarial y prestacional de la referida categoría de*

¹⁰³ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

¹⁰⁴ Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados docentes de las universidades públicas del orden nacional.



docentes-, eliminaron del ordenamiento jurídico tales disposiciones, generando un vacío normativo en lo que se refiere a la forma de vinculación o de incorporación de los profesores de hora-cátedra.

6.5. CASO CONCRETO: Estudio inicial de legalidad de los Acuerdos 001 de 2012¹⁰⁵ y 042 de 2017¹⁰⁶

64. Sea lo primero señalar, que en el primer artículo de ambos acuerdos, se dispuso que los profesores de hora-cátedra no son empleados públicos docentes de régimen especial ni pertenecen a la carrera profesional y, por consiguiente, sus condiciones salariales están regidas por las normas internas de la Universidad, con sujeción a lo dispuesto en las disposiciones constitucionales y legales, y que su vinculación se realizará mediante resolución.

65. Ahora bien, Recuerda la Ponente, que la inconformidad elevada por la parte demandante se resume en que, en su criterio, los apartes demandados de los referidos acuerdos, desconocieron el contenido del artículo 73 de la Ley 30 de 1992,¹⁰⁷ el cual establece que los profesores hora-catedra no son empleados públicos, ni trabajadores oficiales y su vinculación a la entidad se hará mediante contrato de prestación de servicios que se celebrará por periodos académicos.

66. Sin embargo y como se ha señalado, el artículo 73 de la Ley 30 de 1992¹⁰⁸ fue declarado parcialmente inexecutable por unidad de materia junto con el artículo 74 ibídem en la sentencia C-006 de 1996 de la Corte Constitucional, en la cual esa corporación precisó que los docentes de hora-catedra «son servidores públicos que están vinculados a un servicio público y en consecuencia los respectivos actos administrativos determinarán las modalidades y efectos de su relación jurídica de acuerdo con la ley», a partir de lo cual en la parte resolutive de dicha providencia declaró la inexecutable del aparte de esa norma que establecía que estos profesores «son contratistas y su vinculación a la entidad se hará mediante contrato de prestación de servicios, el cual se celebrará por periodos académicos», por lo que el tenor actual de la norma -luego de la mencionada sentencia de constitucionalidad- es el siguiente:

«Artículo 73. Los profesores de [hora]cátedra no son empleados públicos ni trabajadores oficiales».

67. En ese orden de ideas, al desaparecer por inexecutable el enunciado legal que la parte demandante señaló como infringido por los Acuerdos 001 de 2012¹⁰⁹ y 042 de 2017,¹¹⁰ la solicitud de medida cautelar perdió el soporte argumental en el que fue sustentada.

68. No obstante, para el Despacho, la discusión, o el debate, materia de este proceso, no se agota con lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-006 de 1996, porque la mencionada sentencia -así como el fallo de 23 de marzo de 2000, proferido por Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en el expediente 144/98-, se limitó a estudiar lo relacionado con el régimen salarial y prestacional de los docentes oficiales de educación superior, sin entrar a revisar la

¹⁰⁵ Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.

¹⁰⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

¹⁰⁷ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

¹⁰⁸ Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior.

¹⁰⁹ Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.

¹¹⁰ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.



forma de vinculación o incorporación de los docentes de hora-cátedra a las universidades oficiales, que es en últimas el asunto sobre el que gravita el presente asunto.

69. Sobre este particular, el Despacho considera que la naturaleza y calado de los estudios o análisis normativos, teóricos, jurisprudenciales, y hasta probatorios, a desarrollarse para examinar lo relacionado con la forma de vinculación o incorporación de los docentes de hora-cátedra a las universidades públicas, supera y rebasa la dimensión y los límites de la etapa cautelar en la que se encuentra este proceso, descritos en los párrafos 37 a 50 de esta providencia, de tal manera que incluso se estaría anticipando una decisión de fondo, lo cual no es el propósito de la fase cautelar. Además, en este momento el Despacho no cuenta con los elementos suficientes tales como la totalidad de los argumentos, alegaciones y pruebas que tengan que ser aportadas por las partes, para desarrollar dicho estudio.

70. Por consiguiente, la medida cautelar solicitada no se concederá. Igualmente, se aclara que en armonía a lo dispuesto por el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la decisión adoptada en la presente providencia, no implica prejuzgamiento.

71. Finalmente, el Despacho anota que en esta oportunidad sólo se realizó una aprehensión sumaria, esto es, una valoración inicial o análisis preliminar, que solo comprendió un estudio inicial respecto de la legalidad de los actos administrativos cuestionados, por lo que será con la totalidad de los elementos materiales de la *litis*, que se realizará un estudio integral de su legalidad.

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de medida cautelar formulada por la parte demandante.

SEGUNDO: Contra la presente providencia proceden los recursos de reposición y súplica (en subsidio del de reposición), de acuerdo con los artículos 242, 243 y 246 del CPACA.

TERCERO: Notifíquese y cúmplase.

(Firmado electrónicamente)
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ