



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN:	50 001 23 33 000 2020 00608 00
M. DE CONTROL:	NULIDAD
DEMANDANTE:	YOBANY A. LÓPEZ QUINTERO
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE

Cumplido el trámite previsto en el inciso primero y segundo del artículo 233 del CPACA, procede el despacho a resolver la solicitud de medida cautelar propuesta por la parte demandante.

I. ANTECEDENTES

Señaló la parte actora, que la Resolución No. 347 de 2020, mediante la cual se modificó el calendario académico estipulado en la Resolución No. 1528 de 2019, viola las disposiciones consagradas en los artículos 13, 24, 53 y 215 de la Constitución Nacional, por cuanto se cambió de forma arbitraria el calendario académico sin el previo consentimiento o mutuo acuerdo de los empleados del magisterio, únicamente basado en la Circular 020 del 16 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Educación, lo que implica la afectación de los derechos laborales.

Aunado a lo anterior, considera que imponer el disfrute de vacaciones en una época en que fue decretado el confinamiento obligatorio por parte del Gobierno Nacional denota el abuso de una posición dominante, por cuanto no se puede disfrutar de tal derecho en esas condiciones, máxime cuando el periodo debe concederse y disfrutarse dentro del año que se causen, y en el acto administrativo demandado se determinó un periodo para un año posterior.

Por último, señala que fue al único grupo de servidores públicos a quienes les fue impuesto un cambio abrupto de sus vacaciones, toda vez que los demás servidores adaptaron el desarrollo de sus actividades laborales sin que esto influyera en su calendario laboral, como es el caso de la administración de justicia y en las demás Ramas del Poder Público.

En consecuencia, solicitó que se ordene la suspensión provisional del acto administrativo demandado.

II. CONTESTACIÓN DEL DEMANDADO

El Departamento del Guaviare, mediante apoderado, y dentro de la oportunidad dispuesta para ello¹, se manifestó frente a la solicitud de medida cautelar invocada por el demandante, oponiéndose a la imposición de tal medida, señaló que en ningún aparte se aprecia el análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, toda vez que, si bien la norma adjetiva ha brindado unas posibilidades de análisis de la sustentación de la medida, y la valoración anticipada de medios de conocimiento con vocación probatoria que atiendan el sustento de la medida, el actor debía sustentar la misma haciendo un análisis entre el acto demandado y las normas superiores presuntamente vulneradas, o allegar los medios de convicción que permitan a la jurisdicción tomar la decisión que corresponda, en el marco de la medida solicitada.

Afirmó que el acto administrativo del cual se solicita la suspensión provisional goza de la presunción de legalidad, dado que fue expedido bajo los preceptos mínimos de conformación de un acto administrativo -competencia, objeto, causa, motivo y finalidad-, dejando de presente el actor la causa que motivó su expedición, y es el asunto desatado por la pandemia, y sus consecuencias atadas al confinamiento, suspensión de calendarios escolares, creación de nuevas estrategias de teletrabajo, razón suficiente, para que, amparados en los reglamentos expedidos con ocasión del estado de emergencia sanitaria, se procediera a mantener vigentes los principios constitucionales del Estado Social de Derecho, y la garantía superior del derecho de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes a la educación, siendo necesaria la actuación eficiente y eficaz de la administración pública que debe comprometer a toda la sociedad en la corresponsabilidad predicada frente a estos intereses superiores.

CONSIDERACIONES

Al respecto, según los artículos 229 y 230 del CPACA las medidas cautelares podrán ser solicitadas en cualquier proceso declarativo que se adelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las cuales serán: preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y, deberán tener relación directa con las pretensiones de la demanda. Asimismo, señala que podrán ser decretadas las siguientes:

¹ Archivo denominado "50001233300020200060800_ACT_AGREGAR MEMORIAL_11-08-2020 5.41.27 P.M..Pdf", ubicado en la actuación de primera instancia denominada "AGREGAR MEMORIAL" del 11 de agosto de 2020, en la plataforma TYBA.

"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 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".

Asimismo, en los casos en que se solicite la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, deberá verificarse para su procedencia, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero del artículo 231 ibídem, el cual dispone lo siguiente:

"...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..."

Sobre este punto, es importante traer a colación lo expresado por el Consejo de Estado², así:

"En opinión de la Sala, el artículo 231 de la ley 1437 de 2011 incorpora límites a la facultad para dictar medidas cautelares que están determinados: i) por la invocación de las normas que se consideran violadas, bien en la demanda o bien en el escrito separado contentivo de la solicitud, y su confrontación con el acto acusado y ii) por el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En relación con la primera limitante, esto es, con la invocación de las normas que se consideran violadas, la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional no está sujeta en la ley 1437 de 2011 a que la contradicción con las disposiciones invocadas como infringidas sea ostensible o manifiesta, como exigía el C.C.A., sino a que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, teniendo en cuenta que las referencias conceptuales y argumentativas que se esgrimen en la solicitud de suspensión constituyen el marco sobre el que debe resolverse dicho asunto.

(...) La segunda limitante está dada por el hecho de que el juez debe decidir con fundamento en las pruebas que hayan sido aportadas con la solicitud de medidas cautelares, de modo que, en consonancia con lo dicho renglones atrás, no puede recurrir el juez a medios de prueba diferentes a aquellos que, en criterio del demandante, son los necesarios para darle sustento a los planteamientos esgrimidos en la solicitud de la medida cautelar".

Ahora bien, en el sub examine, la parte actora solicitó como medida cautelar que se ordenara la suspensión provisional de la Resolución No. 347 de 2020, tras considerar que el acto administrativo viola las disposiciones consagradas en los artículos 13, 24, 53 y 215 de la Constitución Nacional.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA, Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754)A

Analizada la solicitud, considera el despacho que no es procedente suspender la disposición del acto administrativo acusado, toda vez que la vulneración deprecada no surge del análisis del mismo y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, como lo establece el artículo 231 del C.P.A.C.A.

En efecto, se tiene que la parte actora manifestó que se vulneraba el artículo 13 de la Constitución Política, el cual establece "*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan*".

Asimismo, argumentó que se viola el artículo 24 ibídem, el cual señala "*Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia*".

Por su parte, el artículo 53 ejusdem dispone "*El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores*".

Por último, también invocó la trasgresión del artículo 215 de la Constitución Política, que señala "*Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos*

tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo. El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo. PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

Teniendo en cuenta el contenido de las normas constitucionales invocadas en la demanda, se recuerda que los argumentos expuestos para el decreto de la suspensión provisional consisten en *i)* que para proferirse el acto administrativo demandado no se solicitó previamente el consentimiento o mutuo acuerdo de los empleados del magisterio, *ii)* que las vacaciones no se pueden disfrutar en época de confinamiento obligatorio, *iii)* que se determinó el disfrute de las mismas en un año posterior al que se está cursando, y, *iv)* que fue al único grupo de servidores públicos a quienes les fue impuesto un cambio abrupto de sus vacaciones.

Ahora bien, frente a la primera norma en mención, se tiene que la misma regula lo relativo al derecho a la igualdad de las personas, el cual no se ve afectado en el presente asunto por cuanto no se alude a una igualdad formal, sino material, es decir, ese derecho se predica entre quienes se encuentran en una misma situación fáctica y jurídica y en este caso, los miembros del magisterio forman un grupo poblacional diferente a los mencionados por el actor, no solo por su oficio sino por el régimen que los regulan, el cual no es susceptible de ser comparado como para determinar de allí un trato igualitario, máxime si se tiene en cuenta que el servicio a la educación que prestan aquellos involucra otro grupo poblacional que recibe directamente ese servicio, en su mayoría de protección constitucional especial y del que debe tenerse en cuenta que

tuviese las condiciones necesarias para recibir lo más adecuadamente posible el servicio educativo, en medio de la crisis abrupta que se generó.

En cuanto al artículo 24 de la Constitución Política, éste regula lo relacionado con el derecho a la libre circulación por el territorio nacional, y el acto administrativo demandado únicamente refiere al cambio del calendario académico para el año lectivo 2020 en el Departamento del Guaviare, sin hacer mención alguna al tránsito o circulación del personal docente en tal jurisdicción.

Asimismo, el artículo 53 ejusdem establece los derechos mínimos de los trabajadores, sin que de la confrontación con el acto administrativo demandado se evidencie la restricción de alguno de estos.

Por último, el artículo 215 de la Constitución Política señala cuándo procede la declaratoria del Estado de Emergencia, y el trámite de la misma, el cual, si bien no fue citado como fundamento para la expedición del acto cuya suspensión provisional se solicita, sí se realizó mención en las consideraciones del mismo, señalando que el cambio del calendario se presentaba con ocasión de la pandemia mundial generada por el Covid19, y la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 2020, lo que no demuestra, en principio, una vulneración de la norma constitucional invocada.

Por otro lado, en atención a que también se deben analizar las pruebas allegadas con la solicitud para determinar el decreto o no de la medida provisional, advierte el despacho que tal requisito tampoco se configura, pues, el acervo probatorio allegado por la parte demandante corresponde al acto administrativo demandado, del cual ya se realizó el análisis correspondiente, y, la Resolución 1528 de 2019 junto con la Circular 020 de 2020, respecto de las cuales no se advierte ninguna vulneración frente al acto objeto de reproche.

En este orden de ideas, y al no encontrarse acreditados los requisitos exigidos en el artículo 231 del C.P.A.C.A. para decretar la suspensión provisional de la decisión acusada, pues, las disposiciones constitucionales invocadas no establecen un consentimiento previo o mutuo acuerdo de los empleados del magisterio para determinar el calendario académico correspondiente, ni el disfrute de vacaciones con ocasión de un confinamiento obligatorio, o, el periodo en que las mismas deban causarse, no se vislumbra en este momento procesal la vulneración deprecada; situación que en todo caso se definirá al momento de dictar la decisión que resuelva la controversia planteada, en la que se determinará si el acto administrativo demandado se encuentra viciado o no de nulidad.

En mérito de lo expuesto, el despacho 005 del Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE:

PRIMERO: **NEGAR** la medida cautelar solicitada por la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 118 del C.G.P., los términos interrumpidos con ocasión de la entrada del proceso al despacho para resolver la solicitud de medida cautelar, se reanudarán al día siguiente de la notificación de esta providencia.

TERCERO: Se reconoce al doctor JOHN LIBANIEL MORENO CORTÉS, como apoderado del DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE, conforme al poder allegado en debida forma³.

NOTIFÍQUESE,



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
Magistrada

³ Pág. 6 - 7. Archivo denominado "50001233300020200060800_ACT_AGREGAR MEMORIAL_11-08-2020 5.41.27 P.M..Pdf", ubicado en la actuación de primera instancia denominada "AGREGAR MEMORIAL" del 11 de agosto de 2020, en la plataforma TYBA.