

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META  
Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

Villavicencio, quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	NULIDAD
<b>DEMANDANTE:</b>	YOBANY LÓPEZ QUINTERO
<b>DEMANDADO:</b>	DEPARTAMENTO DEL META
<b>RADICADO:</b>	50001-23-33-000-2020-00588-00

### I. AUTO

Habiéndose surtido el traslado de la solicitud de suspensión provisional a la entidad demandada, de conformidad con lo establecido en el artículo 233 del C.P.A.C.A., procede la Sala a resolver la medida cautelar promovida.

#### 1. Antecedentes.

El señor YOBANY LÓPEZ QUINTERO, actuando en nombre propio, y en ejercicio del medio de control de Nulidad, instauró demanda en contra del DEPARTAMENTO DEL META, con el fin de que se declare la nulidad de la **Resolución No. 054 del 16 de marzo de 2020**, a través de la cual, el Secretario de Educación Departamental modificó el calendario académico estipulado mediante la Resolución No. 4474 de 2019.

#### 2. Medida cautelar solicitada.

Como medida cautelar, solicitó la suspensión provisional del acto administrativo acusado, indicando que con su expedición *«se causaron afectaciones directas al disfrute de las vacaciones que desde el último tercio del año anterior había sido planificado»*, contrariando los principios constitucionales y laborales.

Señala, que el calendario académico actualmente se desarrolla con vicios en su legalidad, dada la modificación abrupta e irregular que afecta las actividades académicas y que traería consecuencias gravosas para la comunidad escolar, por lo que solicita el actuar judicial, con el fin de que la entidad demandada ajuste el calendario académico, de tal manera que se cumpla con las 52 semanas, que para los docentes se distribuyen en 5 semanas de trabajo institucional, 40 semanas de

trabajo lectivo con alumnado y 7 semanas de vacaciones para los docentes y directivos.

Afirma, que del sector público, los maestros de las instituciones públicas son el único grupo al que le fue cambiada la planeación del año laboral, y los obligaron a tomar vacaciones en el momento en que la población debía estar resguardada; pero realmente durante ese tiempo los docentes estuvieron adecuando sus hogares para la realización del trabajo desde casa, mientras que a los demás servidores del Estado se les contó como tiempo laborado. En este sentido, menciona que debe comprobarse si el tratamiento otorgado a todos los servidores públicos debe ser el mismo, regulado bajo el principio de justicia y equidad a través de la aplicación de un test de igualdad que puede ser resuelta como juez de tutela.

Sostiene, que otras Secretarías de Educación del país, como de los municipios de Malambo y Soledad del Departamento del Atlántico, dieron continuidad al calendario académico, comprendiendo que se trata de un cambio de la cotidianidad de la comunidad en general y que no podían soslayarse las actividades de descanso del grupo de trabajadores.

Cita pronunciamientos de la Corte Constitucional en torno a la naturaleza de las vacaciones, concluyendo que el objetivo de las mismas es reponer el deterioro sufrido por el trabajador ante jornadas laborales, lo que indica emplear tiempo en actividades que permitan apartarse de la rutina, contrario a lo cual, desde que inició el aislamiento todos los docentes se han planteado estrategias para la continuidad de la prestación de servicios desde sus hogares, y con fundamento en la declaratoria del Estado de Emergencia, la entidad territorial de manera apresurada optó por cambiar el calendario académico y suprimir jornadas laborales por vacaciones mientras se daba el proceso de adaptación. Igualmente, manifiesta que imponer vacaciones en tiempo de aislamiento, generó que los docentes estuvieran limitados en su libertad de elección y locomoción, impidiendo el desarrollo a plenitud de las actividades previstas para dicha época; por lo que infiere que al no cumplirse las condiciones para un descanso, que a la fecha ni siquiera se ha remunerado, debe accederse a la declaratoria de nulidad.

Alude, que debe accederse a la medida de suspensión provisional, so pena de configurarse una vulneración mayor a los trabajadores de la educación oficial, pues se necesita reajustar el agendamiento escolar para que el año lectivo pueda ser declarado legal, y no se incurra en vulneración del Decreto 1850 de 2002, respecto a los contenidos pedagógicos y curriculares que deben desarrollarse en las instituciones educativas, incluyendo los periodos de este calendario escolar que fueron aplazados para el año siguiente, lo que está prohibido.

Así mismo, menciona que se presenta la trasgresión del artículo 215 de la Constitución Política, al establecer unas vacaciones en la vivienda, bajo el estrés de

contraer una enfermedad y encontrarse en riesgo la familia, pero estando disponible para el patrono, sin consultar la realidad y contenidos educativos, lo que a su juicio, demuestra la falta de preparación de la entidad demandada para el manejo de la educación.

Hace referencia a que la entidad demanda no dio aplicación al Decreto 491 de 2020, que implementó los mecanismos de atención mediante la utilización de servicios digitales y del uso y aprovechamiento de tecnologías de la información, sin afectar la continuidad del servicio, y que por el contrario, desconoció los derechos laborales de los trabajadores de la educación, para a su juicio, justificar la negligencia en el manejo de las clases virtuales al no contar con las herramientas tecnológicas, desencadenando en unas vacaciones «*encerradas*» de trabajadores que merecen protección especial.

Entre los fundamentos fácticos y de derecho, argumenta que a pesar de que los docentes se regulan por el Decreto 1075 de 2015, se expidió la Circular 020 del 16 de marzo de 2020 por parte del Ministerio de Educación Nacional, en donde manifiesta que los Gobernadores, Alcaldes y Secretarios de Educación deberán ajustar sus calendarios de acuerdo a los lineamientos allí fijados, pero sin el consentimiento o mutuo acuerdo de los empleados del magisterio, a quienes se les está cambiando y desmejorando las condiciones laborales, contrariando la Constitución. En el mismo sentido, indica que la decisión del acto administrativo demandado al fundamentarse en una circular, denota una extralimitación de funciones, por invadir el ejercicio de las mismas o por error de técnica administrativa, pues a través de un acto de servicio –circular- se está tomando una decisión que en realidad resulta de competencia de un acto administrativo.

Expone, que las disposiciones que se adopten en cuanto a los periodos de vacaciones no pueden tomarse de manera arbitraria, dado que se cuenta con la regulación normativa del Decreto 1850 de 2002, que reglamenta la jornada laboral para las instituciones educativas del sector público, en el artículo 14 indica que los periodos de vacaciones para los docentes están compuestos por siete (7) semanas que deben concederse y causarse en el mismo año que se causen y no en el año postrero, lo que debe interpretarse en armonía con el artículo 2 del Decreto 1381 de 1997, según el cual la prima de vacaciones para el sector docente se hace efectiva para quienes hayan laborado durante los 10 meses del año escolar, por lo que las vacaciones ni el pago de la prima por el mismo concepto, pueden generarse al inicio del calendario académico.

Señala, que si bien en el acto administrativo demandado se resalta que la modificación del calendario académico se suscita por la emergencia sanitaria que generó el Covid 19, lo cierto es que la Corte Constitucional (sentencia C-225 de 2011) ha precisado que las regulaciones promulgadas durante los estados de excepción no pueden ser ajenas a los principios del ordenamiento jurídico.

Posteriormente<sup>1</sup>, replicó los argumentos en los cuales funda la solicitud de medida cautelar, agregando que si bien existe una directriz ministerial, la misma no debe estar por encima de la Constitución ni la Ley, debiendo apartarse las autoridades de su aplicación. Así mismo aclara, que no se debate el tiempo de vacaciones que se mantuvo, sino la programación de las mismas, pues del artículo 2.4.3.4.1 del Decreto 1075 del 26 de mayo de 2015 alude que los docentes tienen derecho a conocer la programación del calendario de antes del 1 de noviembre del año anterior para que conozca los periodos de descanso; y aunque de haberse respetado el calendario académico las vacaciones también se desarrollarían en estado de confinamiento, al haber transcurrido aproximadamente tres meses en ese estado, los docentes se hubieran amoldado a las necesidades para el desarrollo de sus labores, y el estrés que produjo el cambio de rutina se hubiera superado, manifestando que debieron decretarse más semanas de desarrollo institucional. Finalmente, pone de presente que para el personal docente se ha generado una sobrecarga laboral al no contar con las plataformas idóneas para el desarrollo del proceso de enseñanza, teniendo que ejercer largas jornadas, adecuándose a las necesidades de cada alumno.

### 3. Traslado de la medida cautelar.

La demanda fue admitida mediante proveído del 14 de julio de 2020, y de forma paralela, a través de auto de la misma fecha<sup>2</sup>, se corrió traslado de la medida cautelar solicitada, conforme al artículo 233 del C.P.A.C.A., realizándose las notificaciones<sup>3</sup> el 15 de julio de la presente anualidad; no obstante, aunque la entidad demandada concurrió a indicar su oposición a la medida previa *–mediante correo electrónico recibido el 5 de agosto de 2020–*, lo realizó de forma extemporánea<sup>4</sup>, por lo que su intervención en este sentido no será tenida en cuenta.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia.

Le asiste competencia a esta corporación para resolver sobre la solicitud de medida cautelar, observando de una parte lo previsto en el Título XI de la Ley 1437 de 2011, destinado a las Medidas Cautelares, particularmente en los artículos 229, 230, 233 y 234<sup>5</sup> que atribuyen el trámite al Juez o Magistrado Ponente; y de otra, lo

<sup>1</sup> Mediante escrito radicado el 18 de agosto de 2020 a través de correo electrónico, conforme consta en el aplicativo Tyba.

<sup>2</sup> Que obran en el registro del sistema de consulta Tyba.

<sup>3</sup> Anotación envío de notificación registrada en el sistema de consulta Tyba –JXXI web.

<sup>4</sup> Pues el término de cinco días previsto en el artículo 233 del CPACA, contado desde la notificación -15 de julio de 2020- feneció el 23 de julio de la misma anualidad.

<sup>5</sup> “**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 “

contemplado en el artículo 125 *ibídem*<sup>6</sup>, según el cual indica las decisiones para las cuales debe integrarse Sala de decisión, previstas en los numerales 1 al 4 del artículo 243<sup>7</sup> de la misma normatividad.

## 2. Marco normativo las medidas cautelares de conformidad con la ley 1437 de 2011.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que antes de notificar el auto admisorio o en cualquier estado del proceso, la parte demandante puede presentar solicitud de medida cautelar y el juez decretar aquéllas que estime procedentes y necesarias para proteger y garantizar en forma provisional el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Al respecto, este nuevo código, incluyó una amplia serie de medidas cautelares, dentro de las cuales, se encuentra la que con anterioridad había concebido el derogado C.C.A., consistente en la suspensión provisional del acto administrativo demandado.

El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, 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.*

---

*“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. (...). Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: (...).”*

*“Artículo 233. Procedimiento para la adopción de las medidas cautelares. (...). El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar (...).”*

*“Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar (...).”*

<sup>6</sup> *“Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.”*

<sup>7</sup> *“Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.”

Medio de control: Nulidad  
Expediente: 50001 23 33 000 2020 00588 00  
Auto: Resuelve Medida Cautelar

**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.”*

En atención al artículo 230 de la codificación en mención, las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas, o de suspensión, pudiendo 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 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.”*

Esta misma normativa, 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, en la que también deberán probarse estos últimos<sup>8</sup>. La norma en su primer inciso señala expresamente lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, 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.

*“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...”*

Como se observa, con el C.P.A.C.A., las medidas cautelares se fortalecieron con el propósito de asegurar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que su adopción implique prejuzgamiento por el operador judicial (art. 229 *ibídem*); por el contrario, buscan un control judicial seguro sobre las decisiones de la administración.

La norma transcrita es clara en determinar que, para la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo demandado de nulidad, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos procedibilidad:

- **Requisitos formales:** en los que 1) debe tratarse de procesos declarativos; 2) debe existir solicitud de parte debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado; y 3) la medida debe ser solicitada en cualquier etapa del proceso antes o después de haberse notificado el auto admisorio de la demanda. Estos requisitos<sup>9</sup> únicamente exigen una corroboración formal y no un análisis valorativo.

- **Requisitos materiales:** según los cuales 1) la medida cautelar debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; y 2) debe haber una relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda<sup>10</sup>. Estos exigen por parte del juez un análisis valorativo.

Ahora bien, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado *-medida cautelar negativa-*, se deben tener en cuenta otros requisitos adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda, 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 los elementos determinantes que el juez debe analizar al momento resolver sobre el decreto de la medida cautelar, así: 1) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con

<sup>9</sup> Artículos 233 y 234 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>10</sup> Artículos 229 y 230 *ibídem*.

las pruebas aportadas, y 2) 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 incisos 1 y 2 *ibídem*-; esta última que no es del caso, dado que el medio de control promovido corresponde a la Nulidad simple.

El Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de analizar las medidas cautelares en el marco de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta las novedades que se incluyeron y delimitando el alcance del estudio que debe realizar el Juez al momento de decidir sobre una solicitud de medida cautelar, así:

*"Como lo destacó esta Corporación en un pronunciamiento anterior proferido en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA (Ley 1437 de 2011), para la suspensión provisional se prescindió de la "manifiesta infracción" hasta allí vigente y se interpretó que, "la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud". Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto. Todo esto, lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, "[I]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento".<sup>11</sup>*

De manera que en el marco del C.P.A.C.A, se autoriza al Juez para que desde esta etapa procesal pueda «1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud exige un análisis del acto en relación con las normas invocadas como trasgredidas, y de las pruebas que se alleguen con la demanda»<sup>12</sup>. No obstante, para que pueda decretarse la medida, es importante que para el operador judicial surja la convicción en ese estado del proceso, con los elementos que allí obran y sin desconocer que la valoración del fondo pertenece a la fase de juzgamiento.

### 3. Caso concreto.

El demandante pretende como medida cautelar la suspensión de los efectos del acto administrativo acusado -Resolución No. 054 del 16 de marzo de 2020- expedido por la Secretaria de Educación del Departamento del Meta, a través del cual, se modificó el calendario académico de la anualidad 2020.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12).

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Quinta. Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Bogotá D.C., siete (07) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-28-000-2012-00066-00



De inicio, atendiendo al tipo de medida cautelar solicitada y a las pretensiones de la demanda, se observan reunidos los requerimientos formales, pues se trata de un proceso declarativo de Nulidad, y se encuentra debidamente sustentada con fundamento en las mismas pretensiones de la demanda.

A continuación, se procede a analizar si conforme a los argumentos expuestos por el accionante, existe una vulneración de las normas superiores invocadas, por confrontación del acto demandado con ellas, o con las pruebas que integran el expediente, y si consecuentemente, la medida cautelar es necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso.

Los argumentos sobre los cuales el solicitante sustenta la medida cautelar de suspensión provisional, se condensan de la siguiente manera: i) los docentes son el único grupo de servidores públicos a quienes les fue cambiada la planificación del año laboral, obligándolos a tomar vacaciones en periodo de aislamiento, desconociendo los artículos 13, 24, 53 y 215 de la Constitución Política; ii) para la expedición del acto administrativo demandado no se solicitó previamente el consentimiento o mutuo acuerdo de los empleados del magisterio, a quienes se les está cambiando y desmejorando las condiciones laborales, iii) la decisión de modificar el calendario académico, contraría la naturaleza de las vacaciones, pues durante ese tiempo los docentes realmente estuvieron adecuando los hogares para el trabajo desde casa, y al haberse dado el periodo vacacional durante el aislamiento, los docentes se encontraban limitados en la libertad de elección y locomoción, indicando además que ese periodo de descanso no se ha remunerado; iv) el reajuste del calendario escolar, contraría el Decreto 1850 de 2002 que reglamenta la jornada laboral para las instituciones educativas, y el artículo 2 del Decreto 1381 de 1997, que contiene la prima de vacaciones para el sector docente, pues las vacaciones ni el pago de la prima por el mismo concepto, pueden generarse al inicio del calendario académico.

Así mismo, que v) a pesar de la regulación para el personal docente por el Decreto 1075 de 2015 según el cual, tienen derecho a conocer la programación del calendario de antes del 1 de noviembre del año anterior, se expidió por el Ministerio de Educación Nacional la Circular 020 del 16 de marzo de 2020, y a través de la misma, se está tomando una decisión que en realidad resulta de competencia de un acto administrativo, que aunque se trate de una directriz ministerial, la misma no debe estar por encima de la Constitución ni la Ley; vi) aunque el acto administrativo demandado se motive por la emergencia sanitaria que generó el Covid 19, no puede ser ajeno a los principios del ordenamiento jurídico; vii) no se dio aplicación al Decreto 491 de 2020, que implementó los mecanismos de atención mediante la utilización de servicios digitales, y en su lugar se dispuso de las vacaciones desconociendo los derechos de los trabajadores de la educación; y viii) de haberse respetado el calendario académico, aunque las vacaciones también se desarrollarían en estado de confinamiento, los docentes se

hubieran amoldado a las necesidades para el desarrollo de sus labores, y el estrés que produjo el cambio de rutina se hubiera superado, manifestando que debieron decretarse más semanas de desarrollo institucional.

Pues bien, conforme se indicó en el acápite precedente, la procedencia de la medida de suspensión provisional, se determina del análisis entre el acto administrativo enjuiciado y las normas invocadas como transgredidas, y/o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, por lo que en esta etapa del proceso, es necesario hacer remisión a la Resolución enjuiciada y a las normas que se indican como vulneradas, sin que esto implique, desde luego, un pronunciamiento a profundidad propio de la sentencia.

Entonces, se tiene que la Resolución 054 del 16 de marzo de 2020<sup>13</sup> expedida por el Secretario de Educación del Departamento del Meta, modificó los artículos primero al cuarto de la Resolución 4474 del 15 de octubre de 2019, a través de la cual se establece el Calendario Académico General para el año lectivo 2020, en las instituciones y centros educativos, ubicados en los municipios no certificados a cargo del Departamento del Meta; disponiendo en cuanto a los *periodos semestrales*, que las cuarenta (40) semanas de trabajo académico, se distribuirían así: el *primero*: **1.** desde el 3 de febrero hasta el 15 de marzo de 2020, con una duración de seis (6) semanas, y **2.** del 20 de abril al 26 de julio de 2020, con duración de catorce (14) semanas; y el *segundo*, desde el 27 de julio hasta el 20 de diciembre de 2020, por veinte (20) semanas.

Para las actividades de *desarrollo institucional*, se determinaron cinco (5) semanas: **i)** del 20 de enero al 2 de febrero de 2020 -2 semanas-, **ii)** del 16 al 29 de marzo de 2020 -2 semanas-, y **iii)** del 5 al 11 de octubre de 2020 -1 semana-.

Ahora, en cuanto a las *vacaciones de docentes*, que constituye el objeto de inconformidad en el asunto, se indicaron los periodos de siete (7) semanas dentro de las siguientes fechas: **i)** del 13 al 19 de enero de 2020 -1 semana-, **ii)** del 30 de marzo al 19 de abril de 2020 -3 semanas-, y **iii)** del 21 de diciembre de 2020 al 10 de enero de 2021 -3 semanas-. Finalmente, el *receso estudiantil* se fijó por doce (12) semanas, comprendidas en su totalidad por las cinco (5) semanas de desarrollo institucional y las siete (7) semanas también previstas para las vacaciones de docentes.

Preliminarmente, se precisa que la expedición de la Resolución 054 del 16 de marzo de 2020, se realizó por la Secretaría de Educación del Departamento del Meta, como la autoridad certificada en el manejo de la educación a nivel departamental, por lo que no resulta evidente la falta de competencia para su emisión; distinto es, que se cuestione el acogimiento de una Circular expedida por el Ministerio de

<sup>13</sup> Que obra en los folios 18 a 21 del archivo de la demanda.

Educación Nacional, determinación que será objeto de análisis en el momento procesal oportuno.

Así, de la lectura de la demanda, se observa que la parte actora se refiere al desconocimiento de la Constitución Política, principalmente de los artículos 53<sup>14</sup>, en relación al descanso necesario, y a la previsión según la cual, «el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores» durante los decretos contemplados en el artículo 215<sup>15</sup> -expedidos durante el Estado de Emergencia-; no obstante, se advierte, que de la simple confrontación normativa, no es posible determinar en este momento que con la expedición de la Resolución 054 del 16 de marzo de 2020, se desconozca el derecho al descanso, y se incurra en detrimento de los derechos laborales de los docentes, pues el acto administrativo precisamente contempla el periodo vacacional para el personal docente, y si bien la inconformidad corresponde a la programación de las vacaciones, se requiere un mayor análisis para definir si la alteración del periodo de receso escolar previsto inicialmente - Resolución 4474 del 15 de octubre de 2019-, bajo la situación de aislamiento preventivo obligatorio desmejoró las condiciones laborales de los educadores departamentales.

Atendiendo a las demás normas superiores que invoca, se encuentra el artículo 13<sup>16</sup> de la Constitución Nacional, respecto del cual, alude su vulneración para los docentes por cuanto en medio de la emergencia sanitaria, fue el único grupo de

---

<sup>14</sup> **Artículo 53.** 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."*

<sup>15</sup> **Artículo 215.** 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.*

(...)

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.*

(...)"

<sup>16</sup> **Artículo 13.** 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."*

servidores del Estado a quienes se impuso el periodo de vacaciones; sin embargo, considera el Despacho que el test de igualdad que sugiere el actor realizar respecto de las condiciones de los demás servidores públicos, a *prima face* no tendría vocación de prosperidad pues, aunque el demandante se refiere a un trato desigual respecto del derecho que les asiste a los educadores de gozar adecuadamente su periodo de descanso, frente a los demás empleados públicos, de inicio no es posible equiparar sus condiciones, porque precisamente para los docentes se prevé un mayor tiempo de vacaciones -7 semanas conforme al Decreto 1075 de 2015-, respecto de los demás servidores, a quienes se les otorgan quince (15) días hábiles<sup>17</sup>, es decir, casi tres semanas, tiempo que incluso descontando las semanas que a juicio del actor se emplearon para adecuar las condiciones laborales debido a la situación de emergencia -del 30 de marzo al 19 de abril de 2020-, sigue siendo superior al previsto para los demás trabajadores, quienes seguramente, sin distinción de las circunstancias actuales, en algunos casos habrán tenido que hacer efectivo su periodo vacacional, pues la situación de emergencia sanitaria, corresponde a un riesgo que temporalmente no resulta controlable y corresponde a una realidad que tampoco puede modificarse, por lo que, en principio, tal circunstancia no resulta suficiente para acceder a la medida cautelar.

No obstante, al momento de proferir la decisión de fondo se determinará si atendiendo a las circunstancias y a las funciones de los distintos sectores, resultó injustificada la modificación del calendario académico y por ende vacacional para los educadores.

Culminando con las disposiciones constitucionales expresamente invocadas, tampoco logra determinarse el quebrantamiento del artículo 24<sup>18</sup>, pues se refiere al derecho a la libre circulación, y si bien las condiciones en las cuales se dispuso el periodo vacacional docente llevaba consigo limitaciones en dicho aspecto debido a la declaratoria del Estado de Excepción por el Gobierno Nacional, la decisión objeto de nulidad, no regula el tránsito o circulación del personal docente, sino se refiere al cambio del calendario académico para el año lectivo vigente en el Departamento del Meta.

Ahora, en cuanto a las disposiciones legales que señala el demandante como vulneradas, se halla el Decreto 1850 de 2002, a través del cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de las instituciones educativas del sector público, compilado en el Decreto 1075 de 2015<sup>19</sup>, que particularmente se refiere al calendario académico en el artículo 2.4.3.4.1<sup>20</sup>, sin embargo a *prima face*, en la Resolución 054 del 16 de marzo

<sup>17</sup> Conforme al artículo 8 del Decreto 1075 de 2015.

<sup>18</sup> “**Artículo 24.** 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.”

<sup>19</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”

<sup>20</sup> “**Artículo 2.4.3.4.1. Calendario académico.** Atendiendo las condiciones económicas regionales, las tradiciones de las instituciones educativas y de acuerdo con los criterios establecidos en el presente Título, las entidades territoriales certificadas expedirán cada año y por una sola vez, el calendario académico para todos los

de 2020, no se observa alteración al menos en la cantidad de semanas previstas para las vacaciones docentes -siete (7) en total-; no obstante, debe indicarse que para precisar si con la modificación del calendario escolar se presentó la variación de las condiciones para las vacaciones inicialmente previstas en la Resolución 4474 de 2019 expedida también por la Secretaría de Educación Departamental, esa situación, amerita un análisis comparado de dichos actos administrativos y de los fundamentos jurídicos que motivaron la expedición en cada caso, máxime teniendo en cuenta que la inconformidad del actor se refiere a la programación del periodo de vacaciones.

En el mismo sentido, la apreciación relativa a que el agendamiento escolar debe guardar armonía con el artículo 2 del Decreto 1381 de 1997, por medio del cual se creó la prima de vacaciones para el sector docente, en el entendido que dicha prestación «*se hará efectiva para los docentes que hayan laborado durante los diez (10) meses del año escolar para cada vigencia fiscal*», sin que las vacaciones y el consecuente pago de la prima por dicho concepto puedan generarse en el inicio del calendario académico, es una consideración que debe tenerse en cuenta para definir las pretensiones de la demanda, dado que la incidencia de la alteración del calendario escolar en el ámbito prestacional, no puede definirse con la simple confrontación normativa.

Entonces, una vez revisada la normatividad invocada por el demandante, debe indicarse ahora que *i*) establecer si la modificación del calendario académico constituyó en sí un detrimento a los derechos de los docentes, y si consecuentemente debía solicitarse el consentimiento o mutuo acuerdo para adoptar la determinación que se demanda, y *ii*) definir si resulta viable o no la modificación del calendario académico bajo los lineamientos de una Circular del Ministerio de Educación, y su acogimiento por parte del Gobierno Departamental para expedir la Resolución demandada, evidentemente amerita un estudio de rigor no solo de las normas que se indican como desconocidas, sino de los antecedentes que motivaron la expedición del acto administrativo acusado, que principalmente corresponden a la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y a las consecuentes directrices emitidas -en el sector de la educación- a través de circulares -en este caso la Circular 020 de 16 de marzo de 2020-, y si las mismas deben acatarse de forma imperativa o no tienen carácter vinculante.

---

*establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, que determine las fechas precisas de iniciación y finalización de las siguientes actividades:*

1. Para docentes y directivos docentes:

- a) Cuarenta (40) semanas de trabajo académico con estudiantes, distribuido en dos períodos semestrales;
- b) Cinco (5) semanas de actividades de desarrollo institucional; y
- c) Siete (7) semanas de vacaciones.

2. Para estudiantes:

- a) Cuarenta (40) semanas de trabajo académico, distribuido en dos períodos semestrales;
- b) Doce (12) semanas de receso estudiantil.

**Parágrafo.** El calendario académico de los establecimientos educativos estatales del año lectivo siguiente, será fijado antes del 1 de noviembre de cada año para el calendario A y antes del 1 de julio para el calendario B. (Decreto 1850 de 2002, artículo 14)."

Medio de control: Nulidad  
Expediente: 50001 23 33 000 2020 00588 00  
Auto: Resuelve Medida Cautelar

Conforme a lo anterior, considera el Despacho que en esta etapa procesal no es posible determinar que el derecho a las vacaciones de los docentes del Departamento del Meta, ni la normatividad que indica, estén siendo vulneradas con la expedición del acto administrativo objeto de litigio, pues no es suficiente tener por cierta la alteración del periodo vacacional, sino que debe atenderse a las circunstancias que motivaron la decisión administrativa demandada, lo que requiere un análisis jurídico mucho más complejo –teniendo en cuenta además los argumentos que formule la entidad enjuiciada en su defensa–, que excede el que corresponde al estudio de una medida cautelar, pues si bien es cierto con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 se eliminó el requisito de la «*manifiesta infracción*» que el Decreto 01 de 1984 estableció para la procedencia de la suspensión provisional, tal circunstancia no supone que al momento de conceder o no la medida provisional el Juez pueda realizar cualquier tipo de análisis, pues aceptar ello supondría admitir que no existiera una diferencia analítica y argumentativa con la sentencia, lo cual evidentemente no resulta razonable ni proporcional.

Sobre el particular el Consejo de Estado ha indicado<sup>21</sup>:

*“Acerca de la manera en la que el Juez aborda este análisis inicial, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente nro. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:*

*« [...] Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final [...]» (Resaltado fuera del texto).*

Entonces, para accederse materialmente a esta medida, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1437 de 2011, era necesario que se acreditaran de manera concurrente los cuatro requisitos mencionados<sup>22</sup> al inicio de este acápite, por lo que

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González, Bogotá, D.C., cuatro (4) de diciembre de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 11001-03-24-000-2016-00270-00.

<sup>22</sup> Estos son los requisitos:

- a) Que exista una vulneración de las normas superiores invocadas –por confrontación del acto demandado con las normas superiores o con las pruebas aportadas con la solicitud– (artículo 231, inciso 1º, Ley 1437 de 2011).
- b) Que se pruebe al menos sumariamente la existencia de los perjuicios reclamados (artículo 231, inciso 2º, Ley 1437 de 2011).

ante la falta del primero *-vulneración de las normas superiores en que debían fundarse los actos acusados-*, la solicitud de suspensión no está llamada a prosperar, y en consecuencia no tiene objeto el estudio de los otros tres a saber.

Es preciso aclarar por último, que la apreciación jurídica que se hace al decidir sobre la medida cautelar, que por supuesto es provisional, no constituye prejuzgamiento ni impide que al fallar el caso, el operador judicial asuma una posición distinta, dado que con el transcurrir de la actuación procesal es factible que el arribo de nuevas pruebas o la presentación de nuevos argumentos, persuadan al juez de resolver en sentido contrario al que inicialmente se adoptó, así lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>23</sup>, en algunos eventos en los cuales se ha desestimado la medida de suspensión provisional.

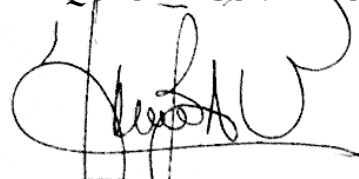
En mérito de lo expuesto, este Despacho del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**:

### RESUELVE

**PRIMERO.- NEGAR** la medida cautelar de suspensión provisional de la Resolución No. 054 del 16 de marzo de 2020, a través de la cual, el Secretario de Educación del Departamento del Meta, modificó el calendario académico que se había estipulado mediante la Resolución No. 4474 de 2019; por los motivos expuestos.

**SEGUNDO-** En firme esta providencia, continúese con el trámite del proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
Magistrado

*c) Que la medida cautelar solicitada sea necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011).*

*c) Que la medida cautelar solicitada tenga relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).*

<sup>23</sup> Sección Quinta, auto del 10 de mayo de 2018, C.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2018-00012-00.

Sección Primera, auto del 07 de mayo de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, Rad. 11001-03-24-000-2017-00048-00.