

Suspensión de actos administrativos en el trámite de revocatoria directa ante la asignación de carga académica a docentes del departamento del Tolima

Johanna Andrea Parra Bedoya¹

Juan Carlos Zarta Otavo²

Diego Fernando Lozano Oyola³

Resumen

La suspensión de actos administrativos requiere una especial atención a la hora de contemplar las implicaciones que genera para sus destinatarios el cumplimiento de los mismos. Por lo tanto, el presente artículo trata de exponer el proceso para suspender los efectos del acto administrativo que asignó la carga académica a docentes que no cumplen con el perfil e idoneidad para orientar determinadas asignaturas en el departamento del Tolima, pudiendo acudir a esta figura de manera inmediata ante la autoridad que lo profirió; esto, teniendo en cuenta la experiencia del modelo español frente a una perspectiva socio-crítica que permita reconocer las necesidades de un sujeto o una nación amparada por la legalidad, así como los decretos que rigen la carrera docente, entre otros.

Por otra parte, es una invitación a reflexionar sobre la necesidad de introducir en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de suspender los efectos del acto administrativo por parte de la autoridad administrativa que lo expidió, cuando se atente de manera flagrante contra los derechos del destinatario del mismo, y de esta manera, evitar que aun cuando se encuentra en imposibilidad de cumplirlo, deba esperar hasta que un juez administrativo resuelva sobre su suspensión provisional mientras profiere fallo de fondo al respecto.

¹ Abogada de la Universidad Cooperativa de Colombia Sede Ibagué, Estudiante de la Especialización en Derecho Procesal, Probatorio y Oralidad.

² Abogado de la Universidad Cooperativa de Colombia Sede Ibagué, Estudiante de la Especialización en Derecho Procesal, Probatorio y Oralidad

³ Abogado de la Universidad Cooperativa de Colombia Sede Ibagué, Estudiante de la Especialización en Derecho Procesal, Probatorio y Oralidad

Palabras clave: acto administrativo, administración, principio de legalidad, revocatoria directa, docente.

Abstract

The suspension of administrative acts requires special attention when contemplating the implications generated for their recipients to comply with them. Accordingly, this article tries to expose on one hand the process to suspend the effects of an administrative act in the process of the direct revocation, before the allocation of academic burden on teachers who do not meet the profile and suitability to guide certain subjects in the department of Tolima, being able to attend this figure immediately before the authority that issued it; taking into account, experience of the Spanish model from a socio-critical perspective that allows recognizing the needs of a subject or a nation covered by legality, the decrees that govern the teaching career, among others.

On the other hand, it is an invitation to reflect on the need to introduce in our legal system, the possibility of suspending the effects of the administrative act by the administrative authority that issued it when there is flagrant violation of the rights of the addressee thereof, and in this way, avoid that even when it is not possible to comply with it, it must wait until an administrative judge decides on its provisional suspension while professing a ruling on the matter.

Keywords: administrative act, administration, principle of legality, direct revocation, teacher.

1 Introducción

El interés de la presente reflexión reside en dilucidar si la figura de la suspensión provisional o definitiva de los actos administrativos, aplicada en el trámite extrajudicial administrativo, constituye una herramienta procedimental inmediata, en procura de salvaguardar los derechos fundamentales del docente afectado con la decisión de la administración de imponerle carga académica que escapa de su conocimiento profesional; así como de los estudiantes que se ven obligados a recibir la orientación

de un maestro que no posee la ilustración idónea de una asignatura, lo que a largo plazo ocasiona una educación de baja calidad.

De esta manera, inicialmente se presenta una aproximación al desarrollo normativo y jurisprudencial de los actos administrativos y las causales de suspensión de los mismos. Seguidamente, se expone el caso que describe la situación real presentada con la asignación de carga académica a docentes del departamento del Tolima, a los cuales no se les tiene en cuenta su perfil profesional para el área de conocimiento; además de las consecuencias que esto genera, correspondientes a la educación básica y media, a través del ejemplo de caso. Finalmente, se contempla la posibilidad de suspender estos actos administrativos por parte de la administración.

En el desarrollo de la temática se aborda también la experiencia española, la cual considera este procedimiento en el marco de la aplicación del procedimiento administrativo, revisando la posibilidad de suspender los efectos de un acto administrativo por parte de la autoridad administrativa que lo expidió, y así, concluir acerca de la importancia de la implementación de esta figura en la legislación colombiana.

De igual forma, se propone la posibilidad de implementar la suspensión provisional o definitiva de los actos administrativos, propia del proceso judicial, en el trámite administrativo, de manera inmediata a su expedición por parte de la administración departamental.

2 Aproximación al desarrollo normativo y jurisprudencial de los actos administrativos, suspensión y revocatoria

Con respecto al acto administrativo, este se define como un acto jurídico que plasma la expresión de la voluntad administrativa y que se encuentra encaminado a producir efectos legales. Los elementos que lo componen permiten desarrollar el mecanismo para la revocación de los mismos por parte de la administración y la posibilidad de solicitar la suspensión provisional de sus efectos de manera extrajudicial.

Ahora bien, jurisprudencialmente se ha reiterado que el acto administrativo nace a la vida jurídica por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo, es decir, según la Sentencia 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950) de 2017, este debe ser expedido por un órgano, en primer lugar, competente y objetivo, que haga referencia al objeto, causa, motivo y finalidad de su expedición; y en segundo lugar, formal, lo cual se determina por el procedimiento adelantado para su expedición; sin estos elementos el acto contendría vicios de formación que afectarían su legalidad.

De acuerdo con lo anterior, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) establece en su primera parte las formalidades del acto administrativo para su eficacia, tales como la finalidad, el ámbito de aplicación, los principios, los derechos y los deberes, las formas de iniciar los procedimientos administrativos, el desarrollo de los mismos y hasta la culminación con la decisión administrativa; lo que contribuye al cumplimiento de los fines del Estado, puesto que ordenan y dinamizan la función de las entidades para la garantía de los derechos de las personas (Güechá, 2017).

Habría que mencionar también que a juicio de la Corte Constitucional los actos administrativos existen desde el momento en que se profieren y su existencia jurídica solamente desaparece mediante la declaración de nulidad por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa; la fuerza ejecutoria del acto administrativo está circunscrita a la facultad que tiene la administración de producir los efectos jurídicos del mismo, aun en contra de la voluntad de los administrados. En otras palabras, “los actos administrativos, por regla general, son obligatorios mientras no hayan sido suspendidos o declarados nulos por la jurisdicción contencioso administrativa” (Sentencia C-069, 1995, capítulo VI)

Es así como los actos administrativos son de cumplimiento obligatorio a excepción de la pérdida de su fuerza ejecutoria por suspensión provisional, por desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho, por el decaimiento del acto administrativo y por el transcurso del tiempo; es decir, luego de cinco años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le corresponden para ejecutarlos por

cumplimiento de la condición resolutoria a la que esté sometido y cuando pierden su vigencia (vencimiento del plazo).

Así pues, el artículo 238 de la Constitución Política de Colombia (1991) dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede suspender provisionalmente los efectos de cualquier tipo de este acto susceptible de ser impugnado por vía judicial, por los motivos y por los requisitos que establece la ley.

En concordancia con la disposición constitucional, el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regló:

En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esa jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso por solicitud sustentada de la parte interesada, el juez o el magistrado podrá decretar mediante providencia motivada las medidas cautelares que considere necesarias para garantizar y proteger provisionalmente la efectividad de la sentencia.

Asimismo, una de esas medidas cautelares está contenida en el numeral tercero del artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, refiriéndose a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, la cual procederá, cuando la violación de las disposiciones invocadas surja del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores invocadas como quebrantadas o bien, del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud; dicho de otra manera, según la jurisprudencia:

[...] la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera un caso de violación de norma superior por parte del acto acusado. (Sentencia 11001-03-27-000-2016-00034-00(22518), 2017, p. 1)

De modo que lo dicho hasta el momento, deja claro que la figura de la suspensión provisional está instituida para ser aplicada únicamente por el juez o magistrado de lo contencioso administrativo, dentro del trámite de un proceso judicial.

Ahora bien, para no acudir ante la vía judicial, lo cual en una sociedad como la colombiana debería ser de carácter subsidiario, y por qué no, vista como la última opción para solucionar conflictos que se presenten en la misma, puesto que, como bien se sabe, uno de los factores por los cuales no se protegen de forma debida los derechos que los interesados invocan, se debe al gran número de procesos que se adelantan en la jurisdicción – cualquiera que sea su especialidad -, lo cual ha generado la llamada congestión judicial; se presenta entonces la viabilidad de dirigirse ante la misma entidad que profiere la decisión, es decir, la resolución o el acto administrativo, al pretender que esa misma autoridad deje sin efectos la manifestación de su voluntad.

Ese mecanismo, en nuestro ordenamiento jurídico es conocido como la revocatoria directa, la cual puede ser promovida de oficio por la misma entidad que expidió el acto administrativo, su superior inmediato o a petición de parte.

Es importante resaltar que la revocatoria directa consagrada en el artículo 93 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se emplea cuando la persona a quien se dirigió el acto administrativo se ve afectada, ya sea por 1) disposiciones contrarias a la ley o la carta política, 2) no se está conforme con el interés general o 3) se cause un agravio injustificado a la persona.

Es así que esta última causal es la que más se ajusta al tema abordado, y lo buscado por la misma es que la administración modifique su disposición, ya sea dejándola sin efectos parcialmente o cambiándola íntegramente; lo que significa dejar el estado del asunto como estaba antes del pronunciamiento inicial, teniendo como término para su resolución dos meses, sin que se pueda advertir garantía procedimental en ese trámite administrativo para el subordinado, pues no existe una consecuencia jurídica para el silencio de la administración; esto ha generado que en la mayoría de las ocasiones las solicitudes no se resuelvan, haciendo que el solicitante deje vencer los términos de caducidad de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho a la espera de que la administración decida su petición de revocación.

3 Contexto de normatividad, caso y consecuencia de la carga académica a docentes nombrados por el Estado

En la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Tolima se han expedido de manera reiterada desde hace algún tiempo, actos administrativos que trasladan y asignan carga académica a docentes de planta de las Instituciones Educativas del Departamento, la cual no guarda relación con el perfil que el candidato eligió en el momento de su inscripción en la carrera docente al optar por una plaza y, mucho menos, con su conocimiento base.

Por ejemplo, que a un maestro nombrado e inscrito en carrera para orientar el área de ciencias naturales - educación ambiental - biología, le asignen la carga académica de física; acto administrativo este que no otorga la posibilidad de interponer recurso alguno, quedando agotada con ello la vía gubernamental, teniendo solo la posibilidad de solicitar ante la autoridad que profirió la decisión, la revocatoria directa del acto administrativo, la cual, como se indicó antes, debe ser resuelta dentro de los dos meses siguientes, sin que con ello se interrumpa el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Lo anterior quiere decir que al ser un acto administrativo en firme, el docente se encuentra en la obligación de darle cumplimiento aun encontrándose en la imposibilidad de hacerlo por carecer de los conocimientos básicos para ello, y solo tendría como opción que un juez administrativo sea el que suspenda los efectos de dicho acto administrativo después de transcurrir para ello no más de cuatro meses, término durante el cual el docente queda desprotegido legalmente para evadir el cumplimiento de lo ordenado por la administración departamental.

Cabe señalar que el hecho de atribuirle a un docente una asignatura que no le corresponde o que no cuenta con las habilidades y conocimientos para ello, ha traído consecuencias nefastas tanto para los profesores afectados con dichas órdenes, como para los estudiantes que reciben las clases.

En el caso de los docentes, debido a que están sujetos a calificación por parte de los rectores en sus respectivas instituciones educativas, tomando en cuenta el desempeño de estos a lo largo del periodo escolar, lo que incluye el nivel de desempeño que tengan en el manejo de la asignatura; situación que para un docente que no cuenta con el perfil de conocimiento del área asignada por su nominador, dificulta su labor y por lo tanto su calificación, porque en muchas ocasiones se le atribuyen calificaciones de desempeño insatisfactorias, ocasionando así su retiro del cargo.

Es de precisar que conforme a la definición ofrecida por Comellas (2002), una persona es competente cuando posee la habilidad para realizar de manera correcta una tarea, lo cual, necesariamente requiere que posea algunos conocimientos, esto es “saber, saber hacer y saber estar” (p.19); esto es exigido concretamente a los docentes al momento de dirigir una asignatura, y es sobre estos parámetros que se mide su rendimiento laboral.

Con respecto al ejercicio de la docencia en Colombia, la Ley 115 de 1994 en su artículo 117 es clara en determinar que “debe existir una correspondencia entre el conocimiento y la formación del docente con el ejercicio de la profesión”, es decir, que los docentes deben impartir la materia en la cual son especialistas, para lo cual se prepararon profesionalmente y mediante la que fueron admitidos en la carrera docente, con el fin de que se constituyan en herramienta fundamental y determinante de la calidad de la educación en nuestro país; con respecto a la profesionalización Hammond y Bensford (2005) indicaron que “la profesionalización no constituye el estado final al que se encaminan las ocupaciones, sino que es más bien un proceso continuo en persecución de un ejercicio útil y responsable de la misma” (p.375), de allí que la profesionalización que otorga la Ley 115 de 1994 a la docencia hace de esta un ejercicio útil y responsable, en aras de ejercer su actividad con un compromiso serio en la función social y como componente esencial en el desarrollo del Estado.

Es así que para el ejercicio de la docencia, el Decreto 1075 de 2015 en su artículo 2.4.3.2.1. contempla la figura de asignación académica y la define como “el tiempo que, distribuido en períodos de clase, dedica el docente a la atención directa de sus estudiantes en actividades pedagógicas correspondientes a las áreas obligatorias y

fundamentales y a las asignaturas optativas, de conformidad con el plan de estudios”, es decir que la asignación académica es el horario mediante el cual el docente se obliga a impartir la materia de la cual es especialista y debe cumplirlo en razón de sus obligaciones contractuales; en el párrafo del artículo 2.4.6.1.1.4. de la misma ley, se le otorga la potestad al ente territorial certificado en educación de ajustar dicha asignación con el fin de determinar el número de docentes necesarios en una institución educativa, igualmente y según lo previsto en la Ley 715 de 2001, el cambio de la asignación se encuentra a cargo de estos mismos entes territoriales, quienes pueden hacerlo por necesidades del servicio, al igual que realizar traslados y ejercer otras actuaciones, emitiendo actos administrativos que son de obligatorio cumplimiento para el docente.

Además, en cumplimiento de sus obligaciones y como consecuencia de la profesionalización de la carrera docente, la cual debe ser actualizada por el constante cambio de la sociedad, estos profesionales deben ser sujetos de constante evaluación, de allí que el Estado, mediante el Decreto 1278 de 2002 en su artículo 26, prevé:

El ejercicio de la carrera docente estará ligado a la evaluación permanente. Los profesionales de la educación son personalmente responsables de su desempeño en la labor correspondiente, y en tal virtud deberán someterse a los procesos de evaluación de su labor. La evaluación verificará que en el desempeño de sus funciones, los servidores docentes y directivos mantienen niveles de idoneidad, calidad y eficiencia que justifican la permanencia en el cargo, los ascensos en el Escalafón y las reubicaciones en los niveles salariales dentro del mismo grado.

Es decir que los docentes están obligados a perfeccionar y actualizar la materia de la cual son especialistas, no solo con el fin de ejercer su profesión con eficiencia y calidad, sino también con el propósito de permanecer en su respectivo cargo, o para mejorar su posición en el escalafón.

En la terminación de cada año escolar, el rector de cada Institución Educativa realizará una evaluación de desempeño, la cual se encuentra contemplada en el artículo 32 del Decreto 1278 de 2002 y que tiene como finalidad ponderar tanto el

grado de cumplimiento de funciones como el de responsabilidades del docente. Para efectuar esta evaluación, el rector tiene en cuenta entre otros aspectos, el análisis sobre los logros de los estudiantes y las encuestas para evaluación de padres y estudiantes. El docente que no apruebe la evaluación de desempeño, con un porcentaje superior al 60%, tendrá como consecuencia ser excluido del escalafón docente y por consiguiente el retiro del servicio.

Aunado a lo anterior, la legislación enlista diferentes mecanismos para proteger y exigir la profesionalización de la carrera docente en nuestro país, de allí que es responsabilidad de la administración acatar las normas y reglamentos que la regulan; razón por la cual los entes territoriales que tienen la potestad de cambiar la carga académica de los docentes, no pueden atentar contra el principio de legalidad que funda la actuación de la administración pública, en la medida que no solo cambian dicha carga sino que también obligan al docente a dictar una materia totalmente diferente a la de su especialidad y por la cual se encuentra inscrito en el escalafón.

Ahora bien, en cuanto a los estudiantes, quienes tienen el derecho a recibir una educación de alta calidad, la decisión de la administración departamental de asignarles un docente que no cuenta con los conocimientos en el área ha generado a lo largo de los años un bajo rendimiento escolar; esto se ve reflejado en los resultados de las pruebas de medición que realiza el Gobierno Nacional a las instituciones educativas del sector oficial, y a los bajos puntajes obtenidos en las pruebas ICFES, dificultando así su acceso a cupos en las universidades públicas.

De allí que se advierte la necesidad de trasladar los efectos jurídicos de la figura de suspensión de los actos administrativos del proceso judicial al procedimiento administrativo, y no dejar al libre albedrío de la administración la facultad de revocatoria del acto administrativo.

Así, como se expresó en líneas anteriores, la figura de la suspensión del acto administrativo en nuestro ordenamiento jurídico es de uso exclusivo de la jurisdicción contencioso administrativa y no aplicable al trámite administrativo, por lo que se advierte en dicho trámite un vacío normativo, toda vez que no permite que se suspendan los efectos de los actos, anticipando con ello, que se deberá cumplir la

orden aunque vulnere la Constitución o la ley, con la justificación que todos los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad y por lo tanto son ejecutables de manera inmediata.

En confrontación de esta figura jurídica de la suspensión en sede administrativa con otros ordenamientos jurídicos, se encuentra que en España, específicamente la Ley 39 de 2015, por la cual se regula el procedimiento común de las administraciones públicas, prevé en su capítulo II del artículo 117, la suspensión del acto administrativo como medida cautelar dentro del procedimiento administrativo.

Esta medida cautelar, se decreta por solicitud de parte o de oficio cuando se advierta que el acto administrativo sea contrario a la ley o en su defecto vulnere la constitución, y supone que la entidad que emite dicho acto administrativo, debe resolver sobre el recurso planteado y dictaminar la medida solicitada, eso sí ponderando el daño o perjuicio que la ejecución del acto administrativo puede causar.

Para ello deberán concurrir los presupuestos jurídicos enunciados en el artículo 117 de la Ley 39 de 2015:

- Que la ejecución cause perjuicios de imposible o difícil reparación.
- Que la impugnación se fundamente en las causas de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos regulados en el artículo 47.1 de la propia ley.

En los anteriores ítems se puede apreciar la garantía que se maneja en la legislación española para efectos de preservar los derechos legales y constitucionales del funcionario o administrado a quien va dirigido el acto, pues, por un lado, permite que este advierta que la voluntad emitida por el órgano de la administración se encuentra inmersa en causales de nulidad de pleno derecho, en especial, aquellas que vulneren derechos susceptibles de amparo constitucional; la Ley 39 de 2015 prevé las siguientes causales de nulidad:

Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

c) Los que tengan un contenido imposible.

d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta.

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley. (artículo 47, numeral1)

Por otro lado, el artículo 117 de la Ley 39 de 2015 prevé una protección aún más especial ante la inactividad de la administración, pues, si se solicita por parte del afectado la suspensión del acto administrativo y el órgano encargado de tomar la decisión no la emite en el término de un mes, se entenderá suspendido el acto y automáticamente genera las consecuencias allí anunciadas; dicha norma establece lo siguiente:

La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurrido un mes desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien compete resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto. En estos casos, no será de aplicación lo establecido en el artículo 21.4 segundo párrafo, de esta Ley. (Ley 39, 2015, artículo 117, numeral 3)

Así pues, las consecuencias de la inactividad de la administración en la resolución de la solicitud de suspensión del acto administrativo, además de la presunción de la

suspensión del acto, es la limitante a la administración de informar al afectado el término para resolver el procedimiento, entendiendo que debe pronunciarse de inmediato sobre la medida cautelar de suspensión del acto. Para ello, el mismo artículo suspende los efectos indicados en el artículo 21 numeral 4 de la Ley 39 de 2015, que son:

En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

En otras palabras, dicha norma no permite que la administración aumente el plazo para resolver la medida de suspensión, pues otorga el término de un mes no solo para decidir, sino también para notificar al afectado; por consiguiente, es imprescindible que en el ordenamiento jurídico de nuestro país que regula el proceso administrativo, se implemente la figura de suspensión del acto administrativo como está implementado en el proceso administrativo español, a efecto de paralizar las consecuencias de un acto que contraría la Constitución o la ley, esto es, que quebrante el principio de legalidad que debe revestir a las actuaciones de la administración, asegurando con ello la eficacia del proceso.

En ese sentido, de implementarse la posibilidad de suspender los actos administrativos por parte de la autoridad que los expidió; en este caso, la Administración Departamental del Tolima, esta contaría con el término de un mes para resolver la solicitud de suspensión y notificarla personalmente al interesado, so pena de quedar suspendidos de manera automática los efectos de la decisión adoptada, pudiendo el docente destinatario de la orden, luego de vencido el término antes

indicado, quedar relevado de la obligación de cumplir el mismo, volviendo las circunstancias al estado en que se encontraban antes de proferirse la actuación suspendida. Hecho que se haría saber a la Administración Departamental para que se tomen las medidas administrativas correspondientes, a fin de garantizar que los estudiantes reciban el conocimiento de un maestro idóneo en el tema; y que por su parte el docente afectado pueda volver a sus actividades laborales normales y para las cuales cuenta con la idoneidad necesaria, cesando de esta manera la vulneración de sus derechos laborales y de carrera docente.

4 La suspensión de actos administrativos por parte de la Administración Pública en la legislación española y la posibilidad de su aplicación para Colombia

Es de precisar que dejar a cargo de un Juez de la República la potestad exclusiva para suspender los efectos de un acto administrativo, fue un tema superado por la legislación española, pues mediante la norma arriba citada, otorgó la posibilidad de que el administrado pudiera solicitar la suspensión de las decisiones contrarias a sus intereses.

Es así que la anterior herramienta jurídica adoptada por la legislación española guarda relación con lo expuesto por el jurista español García (2007), cuando explicó que en aras de buscar la garantía del principio de legalidad, el particular que sufre los efectos de la decisión tomada por el ente administrativo, basado en lo que se ha denominado como el “fumus boni iuris o apariencia del buen derecho” (p.148), solicite la suspensión de los efectos del acto administrativo que resulta contrario a la ley, y que de ejecutarse produciría unas consecuencias irreparables, aun cuando la jurisdicción contenciosa administrativa de manera posterior haga cesar sus efectos.

De esta manera es de vital importancia tener en cuenta que el principio de legalidad ha sido concebido por García (2007) como el Estado de Derecho, que es el “imperio de la ley, la convivencia dentro de las leyes” que a su vez se produzcan “dentro de la Constitución” por “la voluntad popular y con garantía plena de los derechos humanos o fundamentales” (p.12).

En otras palabras, y como lo expresó García (2011) en su obra, “este principio implica la sujeción de la Administración Pública a la Ley, en el sentido que solo puede producir actos permitidos por esta” (p. 36); concepto que fue complementado por el jurista Díaz (2010) al indicar que el principio de legalidad se “manifiesta a través de la justicia administrativa” (p.51), en el sentido de ejercer un control de los actos de la administración para que estos se apeguen a derecho y así se brinde seguridad jurídica a los administrados.

Es preciso decir que aplicado al asunto expuesto, no se puede predicar que los actos emanados por la Administración Departamental del Tolima están revestidos de legalidad, cuando los mismos desconocen las normas de carácter constitucional y legal, pues al ordenar que un docente labore en un área para la cual no fue formado o incluso concursó, afecta la libre escogencia de la profesión, arte u oficio, además de ir en contravía de las leyes que reglamentan la carrera docente, es decir, que si al momento de adoptar su decisión no se revisan aspectos como los aquí expuestos, se vicia la legalidad del acto. (Constitución Política de Colombia, 1991, artículos 25 y 26)

De cara a lo anterior, se tiene que en el ordenamiento jurídico patrio, la herramienta que se asimila a la española es la suspensión del acto administrativo como una medida cautelar al momento de acudir al Juez Contencioso Administrativo, el cual posee la autonomía para acceder o no a la misma, bajo un estudio de legalidad o constitucionalidad del acto demandado, sin embargo, como se ha advertido, es en el escenario de una demanda judicial.

De otro lado, cuando el particular se dirige ante la entidad pública para expresar el desacuerdo ante lo decidido por esta, actualmente podrá hacerlo únicamente a través de la ya definida revocatoria directa; mecanismo que a la luz de lo estudiado resulta ineficaz para la protección de los intereses del docente, incluso de sus educandos, pues en la práctica se deja el resultado plenamente en cabeza del órgano estatal.

Es por lo dicho que si se deja en las manos de la persona a la cual se dirige el acto administrativo, es decir, la Resolución por medio de la cual se le asignó la carga académica –que no corresponde a su perfil-, un mecanismo con el que pueda de

manera efectiva hacer cesar o suspender los efectos de la mentada decisión, se lograría garantizar el principio de legalidad.

Por esta razón, la implementación en Colombia de la figura de la suspensión de los efectos de los actos administrativos por parte de la misma autoridad que los profirió, ya sea de manera inmediata a su expedición o como medida cautelar dentro del trámite de revocatoria directa, contribuiría a superar la ausencia de legalidad que afecta al acto administrativo, evitando que se causen perjuicios irremediables al destinatario del mismo.

5 Conclusiones

- El principio de legalidad como uno de los pilares de nuestro ordenamiento jurídico debe ser garantizado, proporcionando a favor de los particulares la posibilidad de solicitar la suspensión de un acto administrativo contrario a sus intereses y a las disposiciones constitucionales y legales, y en caso de no obtener un pronunciamiento de manera celeré, que este opere de manera automática
- La figura de la suspensión provisional de los actos administrativos se encuentra establecida en el ordenamiento jurídico colombiano como una facultad netamente jurisdiccional en cabeza de los jueces administrativos, impidiendo que inmediatamente sea proferido el acto, y, previo a acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, los destinatarios de las decisiones de la administración puedan lograr la suspensión del mismo para evitar graves afectaciones a sus derechos y por ende la producción de perjuicios irremediables.
- Es necesario que los administrados cuenten con una herramienta efectiva que les permita proteger sus derechos de manera inmediata una vez proferido el acto administrativo que los afecta, por lo que se debería contar con la posibilidad de suspender los actos administrativos por parte de la autoridad que los profirió.
- Debe reflexionarse sobre la posibilidad de que se incluya en el trámite administrativo la posibilidad que dentro del término de diez (10) días siguientes a

la notificación del acto administrativo a su destinatario, este pueda de manera fundada, explicar los motivos por los cuales le es perjudicial la decisión tomada por la administración y como consecuencia de ello, pedir que se suspendan de manera provisional los efectos del mismo, hasta que un juez administrativo resuelva de fondo el asunto; o, de manera definitiva si la administración así lo considera, con lo cual, se evitaría acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa para resolver situaciones que le es posible solucionar a la administración.

- En el caso concreto que se ha tratado, como es el de los docentes del departamento del Tolima, a quienes se les asigna una carga académica que no guarda relación con su perfil profesional ni área de conocimiento, la implementación de la figura de la suspensión provisional en el trámite administrativo les permitiría, una vez sean notificados de la asignación académica, llamar la atención de la administración para que verifique sus condiciones profesionales, académicas, la inconveniencia de la orden emitida, por generar perjuicios laborales a estos en cuanto a la calificación de servicios de que no son sujetos, así como también, a los estudiantes quienes no recibirían una educación de calidad.

6 Referencias

- Aldana, H. (1978). *La revocación y la suspensión de actos administrativos en derecho colombiano. En: El derecho administrativo latinoamericano*. Bogotá: Colegio Mayor del Rosario.
- Asamblea Constituyente de Colombia. (1991). *Constitución Política*. Bogotá: Legis.
- Barreto, R. (1937). *Apuntes sobre la jurisdicción contencioso administrativo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Boquera, J. (1994). Insusceptibilidad de la Suspensión de la Eficacia del Acto Administrativo. *Revista de Administración Pública*, 135, 51.
- Comellas, M. (2002). *Las competencias del profesorado para la acción tutorial*. Barcelona: Praxis.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 115 de 8 de febrero de 1994. Diario Oficial No. 41.214. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 715 del 21 de diciembre de 2001. Bogotá, D.C., Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2 de julio de 2011. Diario Oficial No. 47.956. [Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo]. Bogotá, Colombia.
- Consejo de Estado. (1995). Expediente D-699 del 23 de febrero de 1995. *Sala de lo Contencioso Administrativo. M.P: Hernando Herrera Vergara*. Bogotá, Colombia.
- Consejo de Estado. (2017). Sentencia 11001-03-27-000-2016-00034-00(22518) del 12 de octubre de 2017. Sala de lo contencioso administrativo. C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás. Bogotá, D.C., Colombia.
- Consejo de Estado. (2017). Radicación número: 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950). M.P: Stella Jeannette Carvajal Basto. Bogotá, Colombia.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP Hugo Fernando Bastidas Barcenás. (Diciembre 15 de 2016). Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C-069 de 23 de febrero de 1995. M.P: Hernando Herrera Vergara . *Sala de la Corte Constitucional*. Bogotá, Colombia.
- Corte Suprema de Justicia. (2017). Sentencia 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950) de 12 de octubre de 2017. Bogotá, Colombia.
- Darling-Hammond, L., & Bensford, J. (2005). *Preparando maestros para un mundo cambiante: Lo que los maestros deben aprender y poder hacer*. Hoboken-New Jersey: Jossey-Bass / Wiley.
- Díaz, E. (2010). *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Obtenido de Universidad Autónoma de Madrid: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/831255.pdf>
- Flores, F. (2008). *Las competencias que los profesores de educación básica movilizan en su desempeño profesional docente*. Obtenido de Universidad Complutense de Madrid. [Memoria para optar al grado de doctor]: <https://eprints.ucm.es/8171/1/T30412.pdf>
- García, D. (2011). *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*. México: s/e.
- García, E. (1984). Principio de legalidad, estado material de derecho y facultades interpretativas y constructivas de la jurisprudencia y la Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11-61.
- García, E. (2007). *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: De excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?* Madrid: Thomson Civitas.
- Güechá, C. (2017). La noción de acto administrativo: un análisis desde la discrecionalidad en la actuación de la administración. *Opinion Juridica*, 16(31), 25-48.

- Hammond, D., & Bensford, J. (2005). *Preparando maestros para un mundo cambiante: Lo que los maestros deben aprender y poder hacer*. Hoboken-New Jersey: Jossey-Bass / Wiley.
- Jefatura de Estado. (2015). Ley 39 del 1 de octubre de 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *BOE-A-2015-10565*. Madrid, España.
- Lavilla, J. (2007). Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional ¿Un cambio de paradigma? *Revista Española de Derecho Administrativo*, 136, 872-876.
- Orozco, J., Olaya, A., & Villate, V. (2009). ¿Calidad de La Educación o Educación de Calidad? Una Preocupación Más Allá del Mercado. *Revista Iberoamericana de Educación*, 3(4), 119-147.
- Penagos, G. (1988). *Vía Gubernativa, acciones contencioso administrativas*. Bogotá: Ediciones Librería el profesional.
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1075 de 26 de mayo de 2015. Bogotá, Colombia.
- Presidencia de la República de Colombia. (s.f.). Decreto 1278 de 19 de junio de 2002. 2002. Bogotá, Colombia.
- Riascos, L. (1986). *Las medidas cautelares en el procedimiento administrativo. [Tesis doctoral]*. Pamplona, España: Universidad de Navarra.
- Rodríguez, L. (2004). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá: Ed. Temis.
- Rueda, M. (2009). La Evaluación del desempeño docente: Consideraciones desde el enfoque por competencias. *REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 11(2).
- Santofimio, O. (1984). *El Acto Administrativo*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Sarria, E. (1984). *Derecho Administrativo Colombiano. 9ª ed.* Bogotá: Edición Colección Pequeño Foro.

Younes, J. (2014). *Curso de derecho administrativo.* Bogotá: Editorial Temis.