REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tunja, dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinte (2020)

DEMANDANTE: **MARÍA ROSALÍA CAMARGO MORALES**
DEMANDADO: **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – DEPARTAMENTO DE BOYACÁ – COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**
RADICACIÓN: **15001 33 33 007 2018 00108 - 00**
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ASUNTO A RESOLVER:

Agotadas las etapas procesales previstas en los artículos 180 y 181, inciso final de la Ley 1437 de 2011, se procede a dictar **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA** en el medio de control de la referencia.

ANTECEDENTES:

1.- LA DEMANDA (fls.2-36):

La señora MARÍA ROSALÍA CAMARGO MORALES, actuando por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., solicita la nulidad parcial de la **Resolución No. 007522 de 19 de octubre de 2017**, por medio de la cual se le reconoció y ordenó el pago del ascenso en el Escalafón Nacional Docente al Grado 3, Nivel A, Maestría, con efectos fiscales a partir del 17 de julio de 2017.

Así mismo, solicita la nulidad de las **Resoluciones Nos. 007940 del 30 de octubre de 2017 y CNSC 20182310004695 del 24 de enero de 2018**, por medio de las cuales, el Secretario de Educación de Boyacá y la Comision Nacional del Servicio Civil, respectivamente, resolvieron los recursos de reposición y apelación confirmando la Resolución No. 007522 de 19 de octubre de 2017.

Como consecuencia de la anterior declaración, solicita se condene a las entidades demandadas al reconocimiento y pago del ascenso al Grado 3, Nivel A, Maestría, pero **con efectos fiscales desde el 1° de enero de 2016,** conforme a lo establecido en los Decretos Nos. 1757 de 2015 y 1751 de 2016, **o subsidiariamente desde el 22 de agosto de 2016** o la fecha en que se pruebe, fecha en que debió finalizar el curso de formación, conforme al cronograma inicialmente establecido en el numeral 3° punto 1 del Acta de Acuerdos suscrita entre el Ministerio de Educación Nacional y FECODE el 07 de septiembre de 2015, y en las Resoluciones Nos. 15711 de 24 de septiembre de 2015, 16604 de 08 de octubre de 2015 y 18024 de 03 de noviembre de 2015, proferidas por el Ministerio de Educación Nacional.

Así mismo, se condene a la parte demandada a pagar el valor de las diferencias que resulten entre los factores efectivamente cancelados conforme a los actos acusados y los que con el presente proceso se ordene reconocer con sus reajustes. Finalmente, que sobre las sumas adeudadas se realicen los ajustes de valor, y se disponga el reconocimiento y pago de intereses moratorios.

Como fundamentos fácticos, la demandante señala que ha prestado sus servicios de manera ininterrumpida al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN desde su nombramiento en propiedad efectuado el 16 de mayo de 2007 hasta la fecha, como docente de vinculación nacional.

Que, al momento de su vinculación, fue escalafonada en el Grado 2 Nivel A Maestría en virtud del Decreto Ley 1278 de 2002 y que participó en la Evaluación con Carácter Diagnóstica Formativa, superándola en su integralidad en el curso de formación. Que al solicitar su ascenso en el escalafón y/o reclasificación salarial, mediante los actos administrativos acusados, fue reubicada o ascendida al Grado 3, Nivel A, Maestría, pero con efectos fiscales desde 17 de julio de 2017.

Que el Ministerio de Educación mediante Decreto No. 1757 de 01 de septiembre de 2015 estableció la creación del Proceso de Evaluación con carácter Diagnóstico Formativo –ECDF- I Cohorte (2015) en la modalidad de Curso de Formación, y solamente con la suscripción del Convenio Interadministrativo No. 1473-2015 (MEN) 2015 0336 (ICETEX) del 18 de diciembre de 2015 se estableció la creación del ¨Fondo Formación para la Excelencia¨.

Que el convenio referido en su cláusula cuarta determinó que una de las funciones de la Junta Administradora del convenio sería la de expedir el reglamento operativo del Fondo dentro de los 30 días siguientes a su suscripción, y el reglamento operativo solamente fue expedido por la Junta el 17 de enero de 2017, es decir, alargando más de trece meses (del 18 de diciembre de 2015 al 17 de enero de 2017) los efectos fiscales de los ascensos o reubicaciones salariales del proceso de evaluación con carácter diagnóstico-formativo ECDF I Cohorte 2015 en la modalidad de curso de formación.

2.- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

- **Constitucionales:** artículos 1, 2, 5, 6, 13, 25, 26, 29, 53, 58, 93, 125, 209, 228 y 336 de la Constitución Política.

- **Legales:** Ley 4ª de 1992, Ley 115 de 1994, Ley 411 de 1997, Ley 715 de 2001, Decreto 1278 del 2002, Decreto 1092 de 2012, Decreto 160 del 2014, Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015, Decreto 1757 de 2015, Decreto 1889 de 2015, Decreto 1657 de 2016, Decreto 1751 del 2016.

El apoderado de la parte actora señala que FECODE a principios del año 2015, presentó dentro de los términos del Decreto Nacional 160 de 2014, pliego de peticiones, solicitándole al Gobierno Nacional, el ascenso en el escalafón y la reubicación salarial de todos los docentes que pertenecían al Decreto – Ley 1278 de 2002, que habiendo participado en procesos de evaluación de competencias, no lograron el ascenso de grado o de reubicación de nivel salarial.

Indica que el 07 de mayo de 2015, se suscribió un acta de acuerdo definitivo entre el Ministerio de Educación Nacional y FECODE y que el 17 de agosto de 2016, en cumplimiento del acuerdo suscrito, el Comité de Implementación de la ECDF, con la participación de Delegados del MEN y FECODE, consignaron en el acta numeral 7 que el Ministerio de Educación Nacional cumpliría el acuerdo pactado con FECODE, de expedir el decreto de retroactividad al 1º de enero de 2016, para los docentes que aprobaron la ECDF.

Refiere que para ser beneficiario de la retroactividad del ascenso en el escalafón o reubicación salarial, a partir del 1º de enero de 2016, se debían cumplir los siguientes requisitos: **i)** Superar la evaluación de carácter diagnóstico formativa; **ii)** la evaluación sería realizada por pares académicos; **iii)** la evaluación debía basarse preponderantemente en la observación de videos de clases entregados por los docentes candidatos al ascenso o reubicación y en la evaluación entre docentes; **iv)** la definición de los criterios de dicha evaluación, así como el instrumento para aplicarla, se realizaría por una comisión conformada por el MEN, FECODE y facultades de educación de reconocida idoneidad, como se había determinado el 17 de agosto de 2016, acordándose que el respectivo retroactivo de quienes superen las etapas para adquirir la reubicación salarial o el ascenso al escalafón a un grado superior, sería reconocido desde el 1º de enero de 2016, y **v)** que los docentes oficiales que aprobaran esta evaluación adquirían el derecho a la reinscripción o actualización en el escalafón docente acorde a su título.

Manifiesta que el curso de formación es una etapa de la ECDF, que de acuerdo con el numeral 7 del acta del 17 de agosto de 2016, da derecho al pago de la retroactividad en el ascenso de grado o reubicación de nivel, a partir del 1º de enero de 2016, situación que se cumple a cabalidad en el caso bajo estudio.

Que los efectos económicos para quienes lograron ascender o reubicarse en el escalafón, desde el 1º de enero de 2016, es no solamente aplicable para quienes superaron la evaluación, sino también para los que superaron la calificación de los cursos de formación, de acuerdo a lo contemplado en el artículo 2.4.1.4.5.8 del Decreto 1075 de 2015, adicionado por el Decreto 1757 de septiembre de 2015.

Considera que a partir de la anterior normatividad se unificó la fecha de reconocimiento de efectos fiscales desde el 1º de enero de 2016, para todos los docentes que superaron la evaluación de carácter diagnóstico formativa sin distinguir la etapa en la cual fue superada. Que interpretar que el inciso 4º del artículo 2.4.1.4.5.12 del Decreto No. 1757 de 2015, posee validez, sería un absurdo, porque no fue lo que se pactó con FECODE en el acta de acuerdos que ostenta categoría de ley, además, porque se configuraría un trato desigual e indignante, al tratarse del mismo proceso de evaluación que ha culminado satisfactoriamente y que constituye una sola actuación administrativa.

Insiste en que la Evaluación con Carácter Diagnóstica Formativa, tanto en la modalidad de video como en la de curso de formación era una sola, por tanto los docentes al no ser responsables de la demora en el proceso debían gozar de los beneficios económicos de la reubicación salarial, de manera retroactiva, a partir del 1˚ de enero de 2016, fecha acordada por el Ministerio de Educación y

FECODE[1]; o en su defecto, desde el 22 de agosto de 2016 (o la fecha que se pruebe), cuando debió terminar el curso de formación[2].

En ese orden de ideas, sostuvo que la actuación del Ministerio de Educación vulneraba los convenios de la Organización Nacional de Trabajo ratificados por Colombia, y quebrantaba los derechos fundamentales de la demandante, de manera que en el caso concreto debía aplicarse la excepción de inconstitucionalidad de los actos administrativos por medio de los cuales el Ministerio de Educación Nacional desconoció el derecho al reconocimiento y pago retroactivo de la reubicación salarial a la accionante.

Finalmente, aseveró que los actos administrativos estaban viciados por falsa motivación, como quiera que la demandante cumplió los requisitos para su reubicación salarial con efectos fiscales a partir del 1º de enero de 2016 o subsidiariamente el 22 de agosto de 2016, pues aprobó la ECDF I Cohorte, en la modalidad de curso de formación.

3.- CONTESTACIÓN A LA DEMANDA:

3.1.- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (fls.123-145). Presentó contestación a la demanda, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones y condenas solicitadas por la parte actora, indicando que **(i)** no es la entidad competente para realizar los nombramientos o ascensos en razón a la descentralización del sector educativo adelantada en atención a Ley 60 de 1993, que trasladó dicha facultad a los departamentos y posteriormente la Ley 715 de 2001 a los municipios, por lo que considera que son dichas entidades territoriales las que tienen a cargo la administración del personal docente y administrativo de los servicios educativos estatales, **(ii)** que la demandante no tiene derecho al retroactivo que pretende, como quiera que no aprobó el examen de carácter diagnóstica formativa (ECDF), teniendo que aprobar el curso respectivo, por ello la efectividad de la reubicación salarial no puede aplicarse desde el 01 de enero de 2016, como prevé el Decreto 1751, que modificó el artículo 2.4.1.4.5.11 del Decreto 1075 de 2015 para los educadores que superen la evaluación en mención, sino lo previsto en el artículo 2.4.1.4.5.12. Ibídem que no sufrió modificación alguna y que prevé que los efectos fiscales para los que no superaron la evaluación y fueron beneficiarios de los cursos de formación se reconocerán a partir de la presentación de la certificación respectiva ante la autoridad nominadora.

Propuso las excepciones que denominó: **i)** Falta de legitimación en la causa por pasiva, **(ii)** Inexistencia de la obligación, **(iii)** Falta de título y causa, **(iv)** Prescripción, **(v)** Caducidad, **(vi)** Buena fe y **(vii)** Genérica.

3.2.- DEPARTAMENTO DE BOYACÁ (fls.154-164). Presentó contestación a la demanda manifestando que el problema jurídico se centra en determinar si el efecto fiscal del derecho reconocido por haber aprobado el curso de formación, corresponde a la fecha de radicación por parte de la educadora participante del respectivo certificado expedido por la Institución de Educación Superior donde lo cursó y aprobó o si se asigna la fecha de 1˚ de enero de 2016 y que fue la señalada a los participantes que superaron el proceso de evaluación diagnóstica formativa 2015.

---

[1] Conforme a lo establecido en los Decretos 1757 de 1 de septiembre de 2015 y 1751 de 3 de noviembre de 2016, las Actas N.º 1 y 2 de la Comisión Especial para el diseño de la Evaluación de 22 de mayo de 2015, de 22 y 28 de mayo de 2015, respectivamente, y el Acta del Comité de implementación de la ECDF o,
[2] Conforme al cronograma establecido en el Acta de Acuerdos del 7 de mayo de 2015 y en las Resoluciones números 15711 de 24 de septiembre, 16604 de 8 de octubre y 18024 de 3 de noviembre, todas de 2015, expedidas por el Ministerio de Educación.

Expresó que mediante el Decreto Nacional 1757 de 2015, se estableció una modalidad especial de evaluación de competencia para ascenso de grado o reubicación de nivel en el escalafón, dirigida de manera específica y limitante a los educadores regidos por el Decreto 1278 de 2002 y que habiendo participado en procesos de evaluación convocados en el periodo comprendido entre 2010 y 2014, no lograron ascender ni reubicarse de nivel dentro del Escalafón Docente.

Que en el marco del mencionado Decreto Nacional, el Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación, mediante Resolución No. 006000 del 24 de septiembre de 2015, realizó la respectiva convocatoria, en la cual participó y no superó la educadora accionante.

Dijo que la normatividad aplicable al proceso de evaluación diagnóstica convocada en el año 2015, identifica dos grupos de educadores a saber: el primero que corresponde aquellos que fueron reportados por el Ministerio de Educación Nacional a la culminación de todas y cada una de las etapas del proceso de evaluación con puntaje de aprobado, y que en dicha condición fueron publicados y expedidos los actos administrativos reconociéndoles por parte de la administración departamental ascenso o reubicación de nivel según correspondiera; y el segundo, correspondiente a los reportados por el Ministerio de Educación con puntaje de no aprobado, y que como consecuencia de ello se inscribieron, adelantaron curso de formación en Institución de Educación Superior y radicaron certificado de aprobación expedido por la respectiva universidad en la cual cursaron y aprobaron el respectivo curso de formación.

Precisó que la demandante pertenece al segundo de los grupos referidos, y en consecuencia los efectos fiscales de la decisión contenida en la resolución objeto de controversia son correspondientes a la fecha de radicación del certificado de aprobación del curso de formación que debió adelantar como consecuencia de la no superación de la evaluación diagnóstica formativa convocada en el año 2015.

Que existiendo certeza que la educadora no aprobó el proceso de evaluación diagnóstica formativa 2015 y por lo mismo decidió inscribirse en universidad acreditada institucionalmente y/o que cuente con facultad de educación reconocida trayectoria e idoneidad para adelantar curso de formación, con el fin de solucionar las falencias detectadas en la evaluación y que dieron lugar a su no aprobación, corresponde al operador jurídico aplicar de manera expresa la norma definida por el ejecutivo para dicha situación, y que es la de señalar como efecto fiscal de la decisión de ascenso o reubicación de nivel según corresponda, la fecha de radicación por parte del educador de la certificación de aprobación del curso de formación expedida por la respectiva universidad (Art. 2.4.1.5.12 Decreto 1757 de 2015).

Concluyó que las pretensiones de la demandante no están llamadas a prosperar, pues solo hasta la aprobación del curso, acreditó el justo título por cumplimiento de requisitos plenos para que desde dicha fecha se ordenaran los efectos fiscales del reconocimiento; es decir, para el 01 de enero de 2016, no acreditaba justo título para que el reconocimiento se hiciera efectivo desde dicha fecha.

Propuso las excepciones que denominó: **i)** ineptitud sustancial de la demanda, **(ii)** Estricta legalidad de los actos administrativos, **(iii)** Buena fe y **(iv)** Genérica.

3.3.- COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. No presento contestación.

4.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

4.1.- PARTE DEMANDANTE (fls.360-370): Reiteró todos y cada uno de los argumentos expuestos en el escrito de demanda, en el sentido de manifestar que a la demandante le asiste derecho al reconocimiento y pago del ascenso al Grado 3, Nivel A, Maestría, pero con efectos fiscales desde el 1° de enero de 2016, conforme a lo establecido en los Decretos Nos. 1757 de 2015 y 1751 de 2016, o subsidiariamente desde el 22 de agosto de 2016 o la fecha en que se pruebe, fecha en que debió finalizar el curso de formación, conforme al cronograma inicialmente establecido en el numeral 3.° punto 1 del Acta de Acuerdos suscrita entre el Ministerio de Educación Nacional y FECODE, el 07 de septiembre de 2015, y en las Resoluciones números 15711 de 24 de septiembre de 2015, 16604 de 8 de octubre de 2015 y 18024 de 3 de noviembre de 2015, proferidas por el Ministerio de Educación Nacional, dejando la salvedad que lo que está en discusión no es el reconocimiento del ascenso, sino los efectos fiscales del mismo.

4.2.- NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (fls.394-404): Reiteró los argumentos señalados en la contestación de la demanda, en especial, lo relativo a la falta de legitimación del Ministerio de Educación Nacional, como quiera que conforme a lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 la administración del servicio educativo se descentralizó en cada una de las entidades territoriales certificadas, y los actos cuya nulidad se pretendía fueron expedidos por el departamento de Boyacá, sin que existiera relación entre la demandante y el citado Ministerio.

4.3.- DEPARTAMENTO DE BOYACÁ (fls.391-393): Adujo que del material probatorio allegado al expediente, se establece que la demandante no superó el proceso ECDF 2015, por lo que tuvo que adelantar el curso de formación en Institución de Educación Superior, lo cual fue certificado el 17 de julio de 2017 fecha de su aprobación y que coincide con los efectos fiscales asignados al reconocimiento de reubicación al nivel B del escalafón docente, es decir, un total apego de la administración a la norma aplicable a la educadora.

Indicó que tanto la jurisprudencia como la doctrina han sido coincidentes en sostener que los derechos adquiridos surgen de la consolidación de una situación jurídica originada bajo el amparo de una ley que la regula; vale decir, que si se concretaron los supuestos normativos por haberse verificado su cumplimiento -independientemente de que la consecuencia que se deriva de ello se materialice posteriormente-, aquellos ingresan definitivamente al patrimonio del titular y por ende quien los otorgó no los puede quitar sin vulnerarlos.

Concluyó que los efectos fiscales asignados 17 de julio de 2017 son coincidentes con la fecha de acreditación de aprobación del curso de formación que debió adelantar la demandante por la no superación de la ECDF y el cumplimiento del artículo 2.4.1.4.5.12 del Decreto base de la Convocatoria 1757 de 2015, por lo que reitera su solicitud de no prosperidad de las pretensiones de la demanda.

4.4.- COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL: No presentó alegaciones de conclusión.

C O N S I D E R A C I O N E S:

Surtidas a cabalidad las etapas procesales y luego de establecer que no se configuran causales de nulidad que afecten el proceso, se torna procedente dirimir la litis, profiriendo la decisión que en derecho corresponda.

1.- De la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Nación - Ministerio de Educación Nacional.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha reiterado que "*… la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa… **la primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado**, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que da lugar a que se incoe la pretensión, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión resulta legitimado de hecho y por pasiva después de la notificación del auto admisorio de la demanda. Por su parte, **la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda y/o a la titularidad del derecho reclamado, independientemente de que dichas personas hayan demandado o sido demandadas**[3]. "*(Negrillas del Despacho).

Precisado lo anterior, y como quiera que en el presente caso la legitimación de hecho ya fue analizada en la audiencia inicial celebrada el 27 de noviembre de 2019 (fls.229-236), es del caso analizar en esta oportunidad si la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, se encuentra legitimada materialmente en la causa por pasiva.

Al respecto, la entidad demandada argumenta que la administración del servicio educativo se descentralizó en cada una de las entidades territoriales certificadas, y los actos cuya nulidad se pretendía fueron expedidos por el Departamento de Boyacá, sin que existiera relación entre la demandante y el mentado Ministerio.

A partir de los supuestos fácticos expuestos en la demanda, así como en las pruebas documentales obrantes en el proceso, advierte el Despacho que si bien la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL no expidió los actos cuya nulidad se pretende en el presente asunto, lo cierto es que si intervino y tuvo injerencia en la expedición de las normas que regulan la ubicación de grado en el escalafón nacional docente, al punto que fue quien estableció el cronograma de actividades para el proceso de Evaluación con Carácter Diagnóstica Formativa, conforme al numeral 3° punto 1 del Acta de Acuerdos suscrita entre dicha entidad y FECODE el 07 de septiembre de 2015, y la Resolución No. 15711 de 24 de septiembre de 2015, el cual fue modificado por las Resoluciones No. 16604 de 08 de octubre de 2015 y No. 18024 de 03 de noviembre de 2015, proferidas por la referida entidad demandada.

Así mismo, a esta entidad demandada justamente se le endilga responsabilidad por desconocer el Acta de Acuerdos suscrita con FECODE y retrasar tanto la evaluación diagnóstica formativa como el curso de formación, mediante la

[3] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 31 de octubre de 2007; Expediente: 11001032600019971350300 (13.503). C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Ver también sentencia del 12 de noviembre de 2014. Radicación número: 25000-23-26-000-2001-02070-01(30874). C.P: Olga Melida Valle De La Hoz, y Auto del 1° de junio de 2017. Radicación número: 25000-23-36-000-2015-02536-01(58174). C.P.: Hernán Andrade Rincón.

excesiva regulación. En consecuencia, resulta procedente afirmar que dicha entidad se encuentra legitimada materialmente para responder por una eventual condena en caso que se acceda a las pretensiones de la demanda, particularmente lo concerniente a la pretensión subsidiaria relativa al reconocimiento de los efectos del ascenso o reubicación salarial en el Escalafón Nacional Docente concedido a la demandante, pero a partir del 22 de agosto de 2016, como fecha en que debió finalizar el curso de formación según se señala en la demanda, razón por la cual, es del caso declarar no probada la excepción propuesta.

Ahora, frente a las excepciones previas de i**neptitud sustancial de la demanda** y **caducidad**, propuestas por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN y el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, se tiene que las mismas fueron objeto de pronunciamiento por parte del Despacho en la audiencia inicial celebrada el 27 de noviembre de 2019. (fls.229-236).

En relación con los demás medios exceptivos propuestos por las referidas entidades demandadas, cabe precisar que las mismas no son excepciones propiamente dichas, sino que constituyen extensiones de las razones de oposición[4] frente a las pretensiones que no impiden ni extinguen el derecho que se reclama, luego tales argumentos solo serán tenidos en cuenta como alegaciones de defensa, susceptibles de ser analizados con el fondo del asunto, tal y como se señaló en la audiencia inicial referida en precedencia.

2.- PROBLEMA JURÍDICO:

Corresponde al Despacho estudiar la legalidad de los actos administrativos contenidos en las **Resoluciones 007522 de 19 de octubre de 2017** y **007940 del 30 de octubre de 2017**, proferidas por la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOYACÁ; así como de la **Resolución CNSC 20182310004695 del 24 de enero de 2018**, proferida por la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL y, en consecuencia, determinar si el ascenso o reubicación salarial en el Escalafón Nacional Docente concedido a la demandante MARÍA ROSALÍA CAMARGO MORALES, debe surtir efectos a partir del 01 de enero de 2016, fecha señalada para los participantes que superaron el proceso de evaluación diagnóstico formativa 2015, y/o subsidiariamente a partir de 22 de agosto de 2016 como fecha en que debió finalizar el curso de formación; o a partir de la fecha en que la docente radicó los documentos ante la entidad nominadora para acreditar la aprobación del curso de formación.

Igualmente, corresponde determinar si hay lugar a acceder a las demás pretensiones de la demanda, relativas a: **(i)** pago de las diferencias que resulten entre los factores efectivamente cancelados conforme a los actos acusados y los que con el presente proceso se ordenen reconocer con sus reajustes, **(ii)** ajustes de valor sobre las sumas adeudadas, y **(iii)** reconocimiento y pago de intereses moratorios.

3.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE:

El **Decreto Ley 1278 de 2002** *"*Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*"*, dispone en el artículo 19, que el escalafón docente es el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes que prestan

[4] Hernando Devis Echandia, Estudios de Derecho Procesal, citado en Hernán Fabio López Blanco, Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, pág. 408, sexta edición: "La defensa u oposición en sentido estricto existe cuando el demandado se limita a negar el derecho pretendido por el actor o los hechos en que este se apoya… la excepción existe cuando el demandado alega hechos impeditivos o extintivos o modificativos del mismo, o simplemente dilatorios, que impiden en ese momento y en tal proceso se reconozca la exigibilidad o efectividad del derecho…"

sus servicios al Estado de conformidad con su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias; conformado por distintos grados y niveles que permiten la asignación del correspondiente salario profesional.

El artículo 21 *ibídem*, establece los requisitos para la inscripción en los diferentes grados del escalafón y el posterior ascenso en el mismo; de igual manera, en su parágrafo se dispone que quien reúna los requisitos de los grados dos o tres puede aspirar a inscribirse directamente en uno de ellos, siempre y cuando supere la evaluación del período de prueba y que una vez inscrito procede el ascenso, el cual permite pasar de un grado a otro en el escalafón docente previa la existencia de tres condiciones: **i)** la acreditación de requisitos, **ii)** la superación de evaluaciones de desempeño y de competencias y **iii)** la existencia de disponibilidad presupuestal.

A su turno, en el artículo 23 de Decreto Ley 1278 de 2002, el cual fue declarado exequible mediante sentencias C-734 y C-895 de 2003, se refiere al proceso de inscripción y ascenso en el escalafón docente en los siguientes términos:

> "***ARTÍCULO 23.-*** *En cada entidad territorial certificada existirá una repartición organizacional encargada de llevar el registro de inscripción y ascenso en el Escalafón de los docentes y directivos docentes estatales, con las correspondientes evaluaciones y los documentos de soporte para cada grado y nivel salarial, comunicando a la dependencia que se encargue de las novedades de nómina cada vez que se presente una modificación de los mismos.*
>
> *Los ascensos en el Escalafón y la reubicación en un nivel salarial superior procederán cuando la entidad territorial certificada convoque a evaluación de competencias y se obtenga el puntaje establecido en el artículo 36 de este decreto. Dicha convocatoria establecerá el monto de la disponibilidad presupuestal para efectos de ascenso y reubicación salarial. No podrán realizarse ascensos y reubicación que superen dicha disponibilidad"* (Subrayado del Despacho)

Con fundamento en la norma citada, para efectos de ascensos en el escalafón docente y reubicación en un nivel salarial superior, se requiere que la entidad territorial certificada convoque a evaluación de competencias y el **aspirante obtenga un puntaje superior al 80% en dicha evaluación;** en esa convocatoria la entidad territorial certificada deberá establecer el monto de la disponibilidad presupuestal al cual están sujetos los ascensos y la reubicación salarial[5].

En cuanto a la evaluación permanente, el artículo 26 del mencionado decreto establece que los docentes son personalmente responsables de su desempeño en la labor desarrollada y que en tal virtud deberán someterse a procesos de evaluación, con el fin de verificar que en el ejercicio de sus funciones "*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"*, por lo que el Gobierno Nacional es el encargado de reglamentar el sistema de evaluación para docentes y directivos docentes para cada grado y nivel salarial, conforme a los criterios y parámetros establecidos en el estatuto de profesionalización docente.

---

[5] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, providencia de 25 de septiembre de 2008, Exp. No. 1001-03-06-000-2008-00052-00 (1914), Consejero Ponente Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.
[5] Ibídem.

Respecto a los tipos de evaluación, el artículo 27 ibídem, establece los siguientes: **i)** Evaluación de período de prueba, **ii)** Evaluación ordinaria periódica de desempeño anual y **ii)** Evaluación de competencias.

Así, el **artículo 35 del Decreto Ley 1278 de 2002** se ocupa de la **evaluación de competencias**, la cual está relacionada con el desempeño del docente y la actuación exitosa en su puesto de trabajo, estableciendo que la evaluación será realizada cuando la entidad territorial lo considere necesario, sin que trascurra un término superior a seis años, entre una y otra, y que este tipo de evaluación se caracteriza por: **i)** ser de carácter voluntario para docentes y directivos docentes, **ii)** los docentes deben estar inscritos en el Escalafón docente y, **iii)** pretender el ascenso de grado en el Escalafón o el cambio de nivel en un mismo grado. Igualmente prescribe la norma, que el diseño de las pruebas de evaluación de competencias corresponde al Ministerio de Educación Nacional, el que a su vez debe definir los procedimientos para su aplicación a través de la entidad pública o privada que estime idónea para tal fin.

Con posterioridad, se expidió el **Decreto 1075 de 26 de mayo de 2015**, *"Único Reglamentario del Sector Educación",* ocupándose de la evaluación para ascenso de grado y reubicación laboral para los educadores que no lograron el ascenso de grado o la reubicación en un nivel salarial superior entre los años 2010 – 2014, norma que en esta materia fue adicionada por el **Decreto Nacional 1757 de 1 de septiembre de 2015**[6]**,** con ocasión del pliego de peticiones presentado por FECODE al Gobierno Nacional y del Acta de Acuerdos del 07 de mayo de 2015.

Así las cosas, el objeto del **Decreto 1757 de 2015**, fue reglamentar transitoriamente una modalidad de la **evaluación de que trata el artículo 35 del Decreto Ley 1278 de 2002 que sería aplicada a los educadores que entre los años 2010 y 2014 no lograron el ascenso de grado o la reubicación en un nivel salarial superio**r, **la cual tendría carácter diagnóstica formativa**, por lo que valoraría la práctica educativa, pedagógica, didáctica y de aula, y que una vez se aprobara esa evaluación se permitirá el ascenso de grado o la reubicación de nivel salarial, conforme a las siguientes disposiciones:

> *"(…)* ***Artículo 2.4.1.4.5.3. Características de la evaluación****. La evaluación prevista en la presente Sección es de carácter diagnóstica formativa, por lo que valorará la práctica educativa, pedagógica, didáctica y de aula. La aprobación de esta evaluación permitirá el ascenso de grado o la reubicación de nivel salarial en los términos que se consagran en los artículos siguientes." (…)*
>
> ***Artículo 2.4.1.4.5.8. Etapas del proceso****. El proceso de evaluación de carácter diagnóstica formativa de que trata el presente Decreto, comprende las siguientes etapas:*
>
> *1. Convocatoria y divulgación de la evaluación.*
> *2. Inscripción.*
> *3. Acreditación del cumplimiento de requisitos.*
> *4. Realización del proceso de evaluación.*
> *5. Divulgación de los resultados.*
> *6. Expedición de los actos administrativos de ascenso y reubicación.*
> *7. Inscripción y desarrollo de los cursos de formación.*
> *8. Reporte de los resultados de los cursos de formación.*

[6] Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 y se reglamenta parcial y transitoriamente el Decreto-ley 1278 de 2002, en materia de evaluación para ascenso de grado y reubicación de nivel salarial que se aplicará a los educadores que participaron en alguna de las evaluaciones de competencias desarrolladas entre los años 2010 y 2014 y no lograron el ascenso o la reubicación salarial en cualquiera de los grados del Escalafón Docente.

9. Expedición de los actos administrativos de ascenso y reubicación. (…)

Artículo 2.4.1.4.5.11. Resultados y procedimiento. *La entidad territorial certificada publicará en su sitio Web y en un lugar de fácil acceso al público la lista de educadores que hubieren superado la evaluación de carácter diagnóstica formativa en los términos establecidos en el numeral 2 del artículo 36 Ley 1278 de 2002. Los educadores contarán con un término de cinco (5) días, a partir de la publicación, para presentar las reclamaciones a que hubiere lugar. (…)*

A partir de la publicación de la lista de candidatos, la entidad territorial certificada cuenta con quince (15) días para expedir el acto administrativo de reubicación salarial dentro del mismo grado o de ascenso de grado en el Escalafón Docente, según el caso, siempre y cuando estén acreditados todos los requisitos establecidos para el efecto en la presente Sección.

La reubicación salarial y el ascenso de grado en el Escalafón Docente surtirán efectos fiscales a partir de la fecha de la publicación de la lista de candidatos, siempre y cuando el aspirante cumpla los requisitos para reubicación o ascenso, establecidos en la presente Sección. (…)" (Resaltado del Despacho)

Ahora bien, respecto de los docentes que no superaron la evaluación de carácter diagnóstica, el **Decreto 1757 de 2015** dispuso lo siguiente:

"ARTÍCULO 2.4.1.4.5.12. Cursos de formación. Los docentes que no hubieren superado la evaluación de carácter diagnóstica formativa en los términos establecidos en la presente Sección, deberán adelantar alguno de los cursos de formación *que ofrezcan universidades acreditadas institucionalmente y/o que cuenten con facultades de educación de reconocida trayectoria e idoneidad, de conformidad con los parámetros establecidos por el Ministerio de Educación Nacional y siempre que cuenten con la respectiva aprobación de éste. (…)*

Estos cursos tendrán como ***propósito fundamental solucionar las falencias detectadas en la evaluación de carácter diagnóstica formativa****. Con la aprobación del respectivo curso por parte del docente, en los términos del numeral 2 del artículo 36 del Decreto Ley 1278 de 2002,* ***la entidad territorial certificada en educación procederá al ascenso o la reubicación de nivel salarial de acuerdo con lo establecido en la presente Sección.***

La reubicación salarial o el ascenso de grado en el Escalafón Docente que se produzca ***por haber aprobado los cursos de formación en los términos del inciso anterior, surtirán efectos fiscales a partir de la fecha en que el educador radique la certificación de la aprobación de dichos cursos ante la respectiva autoridad nominadora, siempre y cuando el aspirante cumpla los requisitos para ser reubicado o ascendido según lo establecido en la presente Sección"****.* (Negrillas del Despacho)

Con fundamento en lo anterior, los docentes que no superaron la ECDF contemplada en el art. 2.4.1.4.5.3. del Decreto 1757 de 2015, debían realizar un curso de formación y una vez obtenida la certificación de la Institución debían ponerla en conocimiento de la entidad territorial certificada para el correspondiente ascenso o reubicación del nivel salarial, **surtiendo efectos fiscales a partir de la fecha en que el docente radicara la certificación de la aprobación del curso de formación ante la autoridad nominadora**, siempre y cuando, cumpliera los requisitos dispuestos en la norma, tal como expresamente señaló la precitada norma.

Por su parte, la Resolución **No. 15711 de 2015**[7], dispuso en su artículo 4° los requisitos que los aspirantes de la ECDF debían cumplir en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto–Ley 1278 de 2002 y el Decreto 1075 de 2015.

Posteriormente, se expidió el **Decreto 1657 de 21 de octubre de 2016**[8], con ocasión del pliego de condiciones citado en precedencia, estableciendo entre otros temas las etapas del proceso, el resultado y procedimiento de la ECDF, pero únicamente para aquellos docentes que lograron superar ésta, más no para los que debieron adelantar curso de formación, en los siguientes términos:

> *"**Artículo 2.4.1.4.3.1. Etapas del proceso.** El proceso de evaluación de que trata las anteriores secciones del presente capítulo, comprende las siguientes etapas:*
>
> *1. Convocatoria y divulgación de la evaluación.*
> *2. Inscripción.*
> *3. Acreditación del cumplimiento de requisitos.*
> *4. Realización del proceso de evaluación.*
> *5. Divulgación de los resultados.*
> *6. Atención a reclamaciones.*
> *7. Publicación y comunicación a las entidades territoriales certificadas en educación de los listados definitivos de los educadores que deben ser ascendidos o reubicados.*
> *8. Expedición de los actos administrativos de ascenso y reubicación. (…)*
>
> ***Artículo 2.4.1.4.4.2. Resultado y procedimiento.** El Ministerio de Educación Nacional o la entidad contratada para operar la evaluación publicará, en la plataforma que se disponga para el desarrollo de la misma, los resultados definitivos de los educadores que la hubieren presentado. Lo anterior de conformidad con el cronograma que disponga el Ministerio de Educación Nacional. (…)*
>
> *La entidad territorial certificada publicará en su sitio Web y en un lugar de fácil acceso al público **la lista de educadores que hubieren aprobado la evaluación en los términos establecidos en el numeral 2º del artículo 36 del Decreto-Ley 1278 de 2002. La lista de educadores de que trata este inciso es el listado de candidatos para optar a ser reubicados o ascendidos.***
>
> *A partir de la publicación de los listados de candidatos, **la entidad territorial certificada contará con quince (15) días para expedir el acto administrativo de reubicación salarial dentro del mismo grado o de ascenso de grado en el escalafón docente**, según el caso, siempre y cuando estén acreditados todos los requisitos establecidos para el efecto en las anteriores secciones de este Capítulo.*
>
> ***La reubicación salarial y el ascenso de grado en el Escalafón Docente surtirán efectos fiscales a partir de la fecha de la publicación de los listados definitivos de candidatos.***
>
> *El Ministerio de Educación Nacional contará con un período de seis (6) meses contados a partir de la fecha de cierre de las inscripciones, sin incluir el período de receso estudiantil, para finalizar el proceso de la evaluación. (…)"* (Negrillas del Despacho)

[7] Por la cual se establece el cronograma de actividades para el proceso de evaluación de carácter diagnóstica formativa de los educadores oficiales regidos por el Decreto-Ley 1278 de 2002, que no han logrado ascenso de grado o reubicación de nivel salarial y se fijan los criterios para su aplicación".
[8] Por el cual se modifica el Decreto número 1075 de 2015, en materia de evaluación para ascenso de grado y reubicación de nivel salarial de los docentes que se rigen por el Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

Posteriormente, el **Decreto 1751 de 3 de noviembre de 2016,** por el cual se modificó el artículo **2.4.1.4.5.11 del Decreto 1075 de 2015**, fue proferido para modificar únicamente lo relacionado con resultados y procedimiento de la ECDF, disponiendo respecto de los efectos fiscales del reconocimiento:

> *"**Artículo 2.4.1.4.5.11. Resultados y Procedimiento**. (…)*
>
> *La reubicación salarial y el ascenso de grado en el Escalafón **Docente surtirán efectos fiscales a partir de 1° de enero de 2016 para los educadores que superen la evaluación de carácter diagnóstica formativa**, siempre y cuando el aspirante cumpla los requisitos para reubicación o ascenso, establecidos en la presente sección. (…)"* (Resaltado del Despacho)

Es decir, el referido decreto modificó solo la fecha de los efectos fiscales de los docentes que superaron la ECDF con un puntaje superior al 80%, indicado que sería de forma retroactiva a partir del **1° de enero de 2016**, sin que se hubiere producido ningún otro tipo de variación en las demás disposiciones.

En conclusión, en el trámite de ascenso en el grado o reubicación en el nivel salarial del escalafón de los docentes que participaron en alguna de las ECDF entre los años 2010-2014, y que no lograron su aprobación, existen dos grupos a saber:

- **Los inscritos para ascender en el grado y/o en la reubicación salarial, que participaron y superaron la ECDF, en los términos del numeral 2°, artículo 36 del Decreto Ley 1278 de 2002**, con un porcentaje superior al 80% en la evaluación de competencias, caso en el cual, el ascenso o reubicación, tendría efectos retroactivos **a partir del 1° de enero de 2016**.

- **Los docentes inscritos para ascender en el grado y/o en la reubicación salarial, que participaron y NO superaron la ECDF**, en los términos del numeral 2°, artículo 36 del Decreto Ley 1278 de 2002, caso en el cual debían realizar un curso de formación; para este grupo, los efectos fiscales del ascenso o reubicación serían **a partir de la fecha en que el educador radicara la certificación de aprobación del curso ante la autoridad nominadora**, pues es en esa fecha cuando cumple los requisitos.

4.- CASO CONCRETO:

En el presente caso, la docente MARÍA ROSALÍA CAMARGO MORALES pretende el reconocimiento y pago del ascenso al Grado 3, Nivel A, Maestría del Escalafón Nacional Docente, **con efectos fiscales a partir del 1° de enero de 2016,** fecha señalada para los participantes que superaron el proceso de evaluación diagnóstico formativa 2015, **y/o subsidiariamente a partir del 22 de agosto de 2016** (o la fecha que se pruebe), cuando debió terminar el curso de formación; y no desde el 17 de julio de 2017, fecha en la que presentó los documentos ante la entidad nominadora para acreditar la aprobación del curso de formación.

Con el propósito de desarrollar el problema jurídico planteado, y de acuerdo con el análisis del material probatorio obrante en el expediente, se establece lo siguiente:

Mediante **Acta de Acuerdos de fecha 07 de mayo de 2015**, el Gobierno Nacional y FECODE, establecieron algunos parámetros para aquellos docentes que no lograron ascender o reclasificarse en el escalafón, pese a haber presentado varias evaluaciones de carácter diagnóstico. Dentro de los aspectos más importantes de dicha acta se advierten los siguientes:

> ***"1. ESCALAFON Y EVALUACION DE DOCENTES QUE NO HAN LOGRADO EL ASCENSO DE GRADO O LA REUBICACION SALARIAL.***
>
> *(…) Este proceso de reinscripción o actualización en el escalafón docente tendrá como criterios básicos los siguientes:*
>
> *1. Se basará en una evaluación de carácter diagnostico formativo efectuada por pares. Dicha evaluación deberá basarse preponderantemente en la observación de videos de clases entregados por los docentes candidatos al ascenso o reubicación, y en la evaluación entre docentes. La definición de los criterios de dicha evaluación, así como el instrumento para aplicarla se realizará por una comisión conformada por el Ministerio de Educación Nacional, FECODE y facultades de educación de reconocida idoneidad. Quienes aprueben esta evaluación adquieren el derecho a la reinscripción o actualización en el escalafón docente, de conformidad con el procedimiento que se establezca en el decreto reglamentario, acorde a su título.*
>
> *2.* ***Los educadores que no aprueben la evaluación diagnóstica formativa, deberán tomar cursos de capacitación, diseñados por facultades de educación de reconocida idoneidad y aprobados por el Ministerio de Educación, tendientes a solucionar las falencias detectadas en los resultados de esta evaluación. Con la certificación del respectivo curso se procederá a la reinscripción o actualización del escalafón.***
>
> *3. La aplicación de esta evaluación diagnóstico formativa deberá convocarse de manera prioritaria para aquellos docentes que a la fecha no hayan logrado el ascenso de grado o la reubicación de nivel salarial. La primera evaluación diagnóstica formativa se realizará la tercera semana de septiembre de 2015. (…)"*
>
> ***2. EVALUACION DIAGNOSTICO FORMATIVA COMO REQUISITO DE ASCENSO Y REUBICACION PARA LOS DOCENTES DEL ESTATUTO 1278.***
>
> *En adelante, y mientras se consensua un Estatuto Único Docente, los educadores cobijados por el estatuto 1278 de 2002 deberán presentar la evaluación diagnóstico formativa descrita en el numeral anterior, de conformidad con los criterios que acuerde la comisión integrada para tal fin por el Ministerio de Educación, FECODE y facultades de educación de reconocida idoneidad. El Ministerio de Educación deberá suministrar retroalimentación oportuna y completa a todos los docentes que presenten esta evaluación, cuyos resultados deben servir para la definición de planes de formación y mejoramiento.* ***Si el docente no la aprueba podrá presentarla nuevamente en la siguiente convocatoria, incluso, si esta se realiza en el mismo periodo anual.***
>
> *Esta evaluación deberá convocarse al menos anualmente en correspondencia con la reglamentación que se expida (…)".* (Negrillas del Despacho)

En ese sentido, en el mencionado documento se determinaron los criterios básicos para viabilizar jurídicamente la reinscripción o actualización en el escalafón docente, estableciéndose dos grupos de acuerdo con los resultados obtenidos en la ECDF, así: **i)** uno grupo relacionado con aquellos educadores que superaron y aprobaron la evaluación y cumplieron con todos los requisitos legales para obtener el ascenso de grado o la reubicación de nivel en el

escalafón nacional docente y, **ii)** otro relacionado con aquellos que no superaron o aprobaron la evaluación, a quienes se les dio la oportunidad de realizar cursos de formación diseñados por facultades de educación de reconocida idoneidad, y aprobados por el Ministerio de Educación, con el fin de que una vez aprobados, los educadores obtendrían el ascenso de grado o reubicación de nivel en el escalafón nacional docente.

A partir de lo anterior, y conforme a la normatividad que rige la materia, debe reiterar el Despacho que existe una diferenciación entre los docentes que aprobaron la ECDF y los que no; diferencia reflejada concretamente en la fecha de los efectos fiscales del reconocimiento del ascenso de grado o la reubicación de nivel en el escalafón nacional docente.

En el presente caso, la Docente MARÍA ROSALÍA CAMARGO MORALES se presentó al proceso de evaluación carácter diagnóstica formativa de los educadores regidos por el Decreto 1278 de 2002, que no habían logrado el ascenso de grado o la reubicación de nivel salarial durante el periodo 2010-2014, el cual fue convocado por la Secretaría de Educación de Boyacá, a través de la **Resolución No.006000 de 24 de septiembre de 2015**, acto administrativo donde se dispuso lo siguiente:

> *"**Artículo 1º. Ámbito de aplicación**. La presente Resolución se aplica a los docentes y directivos docentes en carrera docente, vinculados en propiedad con el Departamento de Boyacá – Secretaria de Educación, entidad certificada en educación, regidos por el Decreto Ley 1278 de 2002, que en periodo 2010-2014 no lograron ascenso o la reubicación salarial y que cumplieron los requisitos para su reubicación de nivel salarial o ascenso en el Escalafón Docente.*
>
> ***PARAGRAFO:** El docente, (…) que supere la evaluación diagnóstica formativa, será candidato a ser reubicado en un nivel salarial superior; o ascender en el escalafón docente si cumple los siguientes requisitos (…)*
>
> ***Artículo 10º. De la evaluación Diagnostica Formativa:** La Resolución 15711 del 24 de septiembre de 2015, expedida por el Ministerio de Educación Nacional y a través de la cual se estableció el cronograma de actividades para el proceso de evaluación de carácter diagnóstica formativa de los educadores oficiales regidos por el Decreto 1278 de 2002, que no han logrado ascenso de grado o reubicación de nivel salarial, establece:*
>
> > ***"Artículo 5. Evaluación de carácter diagnóstica formativa.** La evaluación de carácter diagnostica formativa consiste en un proceso de reflexión e indagación orientado a identificar en su conjunto las condiciones, los aciertos y las necesidades en que se realiza el trabajo de los docentes, (…), con el objetivo de incidir positivamente en la transformación de su práctica educativa pedagógica, (…), su mejoramiento continuo, sus condiciones, y favorecer los avances en los procesos pedagógicos y educativos en el establecimiento educativo.*
> >
> > *En consonancia con lo anterior, esta evaluación tendrá un enfoque cuantitativo que estará centrado en la valoración de la labor del educador en el aula o en los diferentes escenarios en los que se ponga en evidencia su capacidad de interactuar con los actores de la comunidad educativa, en el marco del Proyecto Educativo Institucional (…)"*
> >
> > ***Artículo 12º. Divulgación de resultados, reclamaciones y expedición de actos administrativos.** Una vez finalizado el trabajo de ponderación de los resultados de la evaluación por parte del ICFES, las entidades territoriales*

certificadas son las responsables de publicar dentro de los (10) días siguientes al recibo de los resultados, la lista de educadores que hubieren superado la evaluación de carácter diagnostica formativa en los términos establecidos en el numeral 2 del artículo 36 del Decreto Ley 1278 de 2002, Dichos resultados se expresaran en una escala de uno (1) a cien (100) puntos, con una parte entera y dos decimales. Serán candidatos a ser reubicados en un nivel salarial superior, o ascender en el escalafón docente, si reúnen los requisitos para ello, quienes obtengan más de 80% en la evaluación con carácter diagnostica formativa. (…)

Una vez en firme los resultados, la expedición de los actos administrativos de ascenso o reubicación del nivel salarial y sus efectos fiscales, se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 2.4.1.4.5.11 del Decreto 1075 de 2015.

***Artículo 13º. Cursos de formación.** Los docentes que habiéndose inscrito en la presente convocatoria no logren superar la evaluación de carácter diagnostica formativa, deberán adelantar alguno de los cursos de formación a los que hace referencia el artículo 2.4.1.4.5.12 del Decreto 1075 de 2015.*

***Artículo 13º. Formalización.** Concluido el proceso y verificado el cumplimiento de los requisitos correspondientes, esta entidad territorial a través del Grupo de Gestión de carrera de la Secretaría de Educación Departamental expedirá, cuando proceda, el acto administrativo de reubicación salarial o ascenso en el escalafón Docente, con efectos fiscales a partir de la publicación de los listados de los candidatos que obtuvieron más del 80% en el proceso de evaluación diagnóstica formativa. (…)"* (fls.246-264) (Subrayado del Despacho).

Ahora bien, en **Acta de Reunión del Comité de Implementación de la EDCF**, suscrita entre el Ministerio de Educación y FECODE el día **17 de agosto de 2016**, se estableció que:

"… Los actos administrativos que asciendan o reubiquen a los docentes que hayan superado la ECDF, se expedirán con efectos fiscales desde la fecha en que queden en firme según la normatividad vigente.

7. El Ministerio de Educación Nacional cumplirá el acuerdo pactado con FECODE de expedir el decreto de retroactividad a 1º de enero de 2016, para los docentes que aprobaron la ECDF.
8. Los cursos de formación se dividirán por cohortes de acuerdo a las fechas de publicación de los resultados de la evaluación con carácter diagnostico formativa.

(…) 14. Los docentes que hagan reclamaciones no podrán ingresar a los cursos de formación hasta tanto su situación no se resuelva…" (fls. 350-351).

Luego, teniendo en cuenta que **la demandante participó, pero no superó** la evaluación con carácter diagnóstico formativa en los términos dispuestos en el numeral 2° del artículo 36 del Decreto 1278 de 2002, ésta inició, realizó y superó el curso de "*EVALUACIÓN DIAGNÓSTICO FORMATIVA -ECDF*", según la **constancia expedida el 05 de julio de 2017 por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD-** (fl.215), documento que fue radicado por la docente ante la Secretaría de Educación de Boyacá el **17 de julio de 2017 bajo el No. 2017PQR34765**, a efectos de obtener la reubicación de nivel salarial (fls.213-215).

En virtud de lo anterior, la Secretaría de Educación de Boyacá mediante **Resolución No. 007522 de 19 de octubre de 2017**, reubicó a la Docente MARÍA ROSALÍA CAMARGO MORALES en el Nivel 3, conservando el grado en el

Escalafón Nacional Docente, **con efectos fiscales a partir de 17 de julio de 2017** (fls.38-39).

En contra del anterior acto administrativo la demandante interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación (fls.60-66), siendo resuelto el primero de ellos por la Secretaría de Educación de Boyacá a través de la **Resolución No. 007940 de 30 de octubre de 2017**, confirmando la decisión recurrida (fls.40-51). Por su parte, la Comisión Nacional del Servicio Civil a través de la **Resolución No. CNSC-20182310004695 del 24 de enero de 2018**, resolvió el recurso de apelación formulado por la accionante, confirmando en su integridad la Resolución No. 007522 de 19 de octubre de 2017 (fls.52-57).

En ese orden de ideas, se concluye que como quiera que la demandante no aprobó la evaluación de carácter diagnóstica formativa para lograr el ascenso y/o reajuste del nivel salarial en el escalafón docente, le son aplicables las disposiciones del artículo 2.4.1.4.5.12 del Decreto 1757 de 2015, de forma que los efectos fiscales del ascenso al grado 3 otorgado, deben contarse a partir del momento en que la educadora radicó los documentos con los cuales acreditó la aprobación del curso de formación ante Secretaría de Educación de Boyacá, trámite que aconteció **el día 17 de julio de 2017.**

En consecuencia, a juicio del Despacho, a la docente no le asiste derecho a que los efectos fiscales del ascenso ordenado en la Resolución No. 007522 de 19 de octubre de 2017, sean desde el 1° de enero de 2016, pues esta fecha resulta aplicable únicamente a los docentes que participaron y superaron satisfactoriamente la ECDF en virtud de las disposiciones consagradas en el artículo 2.4.1.4.5.11 del Decreto 1075 de 2015, el cual fue modificado por el Decreto 1751 de 2016, máxime cuando el curso de formación fue creado como mecanismo subsidiario para obtener el ascenso de grado o reubicación del nivel salarial cuando no se ha superado la evaluación de carácter diagnóstica, circunstancia que constituye una diferenciación entre quienes aprobaron la evaluación y quienes tuvieron que recurrir a cursos de formación por no haber superado dicha evaluación, conforme se analizó anteriormente.

De otra parte, respecto del argumento de la parte actora consistente en que se debe inaplicar por ilegalidad el artículo 2.4.1.4.5.12 del Decreto No 1757 de 2015, éste no resulta procedente por cuanto como ya se dijo, los actos administrativos enjuiciados resultan ajustados a derecho, ya que para los docentes que no lograron superar la ECDF y que realizaron cursos de formación, los efectos fiscales se ordenan desde la fecha en que se acredite efectivamente la aprobación del mismo, sin que de ello se advierta un actuar contrario al orden legal; por tanto, dicho artículo no contraría disposiciones legales o de rango superior, tornándose improcedente su inaplicación, como lo aduce la parte actora.

- De la pretensión subsidiaria:

Ahora bien, como se señaló en anterioridad, la parte demandante solicitó que, en caso de no ser procedente ordenar los efectos fiscales de la reubicación en el escalafón de la accionante a partir del 1° de enero de 2016, se condene a las demandadas a reconocer y pagar dicha reubicación a partir del 22 de agosto de dicho año (o la fecha que se probara), pues en esa calenda debió terminar el curso de formación, toda vez que el Ministerio de Educación prolongó

unilateralmente las fechas de terminación, tanto del proceso de la Evaluación con Carácter Diagnóstica Formativo como del curso de formación.

En efecto, tal como se reseñó en precedencia, se encuentra que el Ministerio de Educación Nacional estableció el cronograma de actividades para el proceso de la evaluación con carácter diagnóstica formativa, mediante la Resolución Nº 15711 de 24 de septiembre de 2015 (Fls. 306-314), el cual fue modificado por las Resoluciones No. 16604 de 8 de octubre de 2015 (Fls. 315-318), No. 18024 de 03 de noviembre de 2015 (Fls. 319-320), No. 19499 de 26 de noviembre de 2015 (Fls. 321-322), No. 09486 de 13 de mayo de 2016 (Fls. 323-324), No. 10986 de 02 de junio de 2016 (Fls. 325-326), No. 12476 de 22 de junio de 2016 (Fls. 327-328), No. 14909 de 21 de julio de 2016 (Fls. 329-330) y No. 16740 de 18 de agosto de 2016 (Fls. 331-332).

Al respecto, es preciso señalar que en el escrito introductorio no se esgrimieron razones de hecho o de derecho que justifiquen la inaplicación de las mencionadas decisiones administrativas, pues la parte demandante se limitó a señalar que el Gobierno incurrió en una exagerada e irregular reglamentación, desconociendo los plazos establecidos en el Acta de Acuerdos de 7 de mayo de 2015, circunstancia que *per se* no evidencia vulneración a la Constitución Política o la ley.

Lo anterior, en la medida que cada uno de los referidos actos administrativos se motivó con las razones por las cuales era necesario modificar el cronograma inicialmente planteado. Así, por vía de ejemplo, se tiene que la Resolución No. 16604 de 8 de octubre de 2015 (Fls. 315-318), señaló que era necesario precisar aspectos puntuales sobre la acreditación de los requisitos para participar en la evaluación, la aplicación y valoración de los instrumentos de evaluación, las reglas de designación de pares, y la divulgación de los resultados, por lo que fue necesario ajustar el cronograma.

De igual manera, la Resolución No. 18024 de 03 de noviembre de 2015 (Fls. 319-320) modificó el cronograma acorde con las proyecciones del Instituto Colombiano de Evaluación de la Educación –ICFES- y FECODE de la duración efectiva del proceso de evaluación; las siguientes dos prórrogas también obedecieron a recomendaciones del ICFES, y las demás, entre otras razones, a la dificultad de varios participantes para cargar los videos, bien por problemas de conectividad o asuntos de carácter personal de los mismos, como incapacidades médicas o cambio de establecimiento educativo.

Así las cosas, no hay lugar a aplicar el control por vía de excepción contemplado en el artículo 148 del C.P.A.C.A.[9] , y dichas resoluciones resultan aplicables en el *sub examine*; en consecuencia, las fechas establecidas en estas son inmodificables, siendo improcedente variar los efectos fiscales de la reubicación salarial de la que fue beneficiaria la demandante al 22 de agosto de 2016, u otra fecha probable de terminación del curso de formación, máxime cuando tal proceder iría en contra del inciso 4º del artículo 2.4.1.4.5.12 del Decreto 1757 de 2015, el cual, como se explicó ampliamente, no puede ser desconocido en el caso concreto, pues es la norma que determinó el momento a partir del cual se surtirían los efectos fiscales de los educadores que debieron realizar tal curso, que para el caso de la demandante corresponde al 17 de julio

[9] ARTÍCULO 148. CONTROL POR VÍA DE EXCEPCIÓN. En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.
La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte"

de 2017, cuando radicó la certificación de aprobación ante la Secretaría de Educación de Boyacá.

Así las cosas, habida cuenta que los argumentos expuestos por el demandante fueron desestimados en su totalidad, la pretensión subsidiaria también será denegada. En este orden de ideas, las excepciones de fondo propuestas por la Nación - Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Boyacá, que se encaminaban a indicar la inexistencia de sustento jurídico que ampare los planteamientos indicados en la demanda, se entienden resueltas conforme al anterior análisis.

5.- COSTAS:

Conforme a lo indicado en el artículo 188 del C.P.A.C.A.[10], salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, remitiendo expresamente al Código General del Proceso para efectos de su liquidación y ejecución.

Al efecto, el artículo 365 del Código General del Proceso[11], establece que la condena en costas -a la parte vencida- se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación y siempre que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. Luego, como quiera que se requiere fundamentar la imposición de costas en aplicación del criterio objetivo-valorativo previsto en el C.P.A.C.A., definido por el Consejo de Estado en providencia de 7 de abril de 2016, Rad. No.13001-23-33-000-2013-00022-01 y reiterado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de 18 de enero de 2018, dirá el Despacho que están debidamente acreditadas por cuanto cada una de las entidades accionadas tuvo que contratar los servicios de un profesional del derecho para que representara sus intereses en el trámite del presente proceso, generándose así las respectivas agencias en derecho.

En consecuencia y en aplicación del reciente criterio del Tribunal Administrativo de Boyacá[12], la liquidación de las costas se realizará por Secretaría siguiendo el trámite previsto en el artículo 366 del C.G.P. una vez quede ejecutoriada la providencia que ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, teniendo en cuenta las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016[13].

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

---

[10] ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.
[11] ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:
1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.
Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.
2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.
3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.
4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.
5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.
6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.
7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.
8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.
9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.
[12] Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia de fecha 22 de mayo de 2018, proferida por la Sala de Decisión No.1, exp.150013333013201300095-01, M.P. Fabio Iván Afanador García; reiterada en sentencias de 25 de junio de 2018 por la Sala de Decisión No.5, exp.150013333013201400123-01, M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo y de 28 de agosto de 2018 por la Sala de Decisión No.4, exp.150013333013201300095-01, M.P. José Ascensión Fernández Osorio.
[13] Aplicable a las demandas interpuestas a partir del 5 de agosto de 2016 – Art. 7. En el presente caso la demanda fue presentada el 11 de julio de 2017 (fl.20)

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, propuesta por la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda instaurada por MARÍA ROSALÍA CAMARGO MORALES, en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN y la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL -CNSC- de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: CONDENAR en costas y agencias en derecho a la parte demandante, conforme el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Liquídense por Secretaría y sígase el trámite que corresponda.

CUARTO: Por Secretaría, **NOTIFICAR** el contenido de la presente providencia en la forma y términos previstos en el artículo 203 del C.P.A.C.A. a las partes y al Ministerio Público. En concordancia con lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el **Acuerdo PCSJA20-11567**[14] del Consejo Superior de la Judicatura el 05 de junio de 2020, la notificación de esta providencia se hará de manera electrónica.

QUINTO: Si existe excedente de gastos procesales, **DEVOLVER** al interesado. Realícense las anotaciones de rigor en el Sistema Siglo XXI.

Ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente dejando las constancias respectivas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ASTRID XIMENA SÁNCHEZ PÁEZ
JUEZ

MR

Firmado Por:

ASTRID XIMENA SANCHEZ PAEZ

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 007 ADMINISTRATIVO DE TUNJA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

[14] Por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor

Código de verificación: **b0f6a08a372b80f2dc1acd203078bd77f6e33987a93f959759d20d3763f7945b**

Documento generado en 14/01/2021 02:46:15 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica