



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN  
Carrera 4ª # 2-18. Teléfono 8240802. Email: j08admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co

Popayán, veintiséis (26) de marzo de 2021

Expediente: 19-001-33-33-008-2018-00314-00  
Demandante: ROSA AMALFI LÓPEZ ERAZO  
Demandado: COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL Y MUNICIPIO DE  
POPAYÁN  
M. de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

### **SENTENCIA núm. 064**

#### 1.- ANTECEDENTES.

##### 1.1.- La demanda y postura de la parte actora.

La señora ROSA AMALFI LÓPEZ ERAZO, por intermedio de apoderado judicial, instauró demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL y el MUNICIPIO DE POPAYÁN, tendiente a obtener la nulidad de los actos administrativos Resolución nro. 20171700132414 de 27 de diciembre de 2017 expedida por la Secretaría de Educación del municipio de Popayán y Resolución nro. CNSC-20182310061185 de 19 de junio de 2018 expedida por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

A título de restablecimiento del derecho solicita se reconozca y pague el ascenso o reubicación salarial a la señora Rosa Amalfi López Erazo, a partir del 1. ° de enero de 2016, conforme el Decreto 1751 de 2016, sumas que solicita sean indexadas conforme al IPC; se condene al pago de intereses, costas y agencias en derecho.

Como supuestos fácticos se plantea, que la señora Rosa Amalfi López Erazo se desempeña como docente en el departamento del Cauca y mediante Resolución nro. 20171700132414 de 27 de diciembre de 2017 le fue reconocido ascenso en el escalafón, sin embargo, se dispuso que los efectos fiscales surtirían a partir del 12 de julio de 2017, contrariando el mandato contenido en el Decreto 1751 de 2016, frente a lo cual interpuso recurso de reposición y apelación, que al ser resueltos, confirmaron la decisión inicial.

Se citan como normas vulneradas de orden legal el Decreto Nacional 1075 de 2015 y el Decreto 1751 de 2016, para señalar en el concepto de violación que los actos administrativos se encuentran afectados de nulidad, porque la señora Rosa Amalfi López Erazo superó la evaluación con carácter diagnóstico formativa, con un porcentaje de 100 %, por tanto, tiene derecho a que su ascenso y reubicación salarial tenga efectos jurídicos a partir del 1. ° de enero de 2016.

La parte accionante no se pronunció en la etapa de alegatos de conclusión.

##### 1.2.- Postura y argumentos de defensa de las entidades accionadas.

###### 1.2.1.- Del municipio de Popayán.

Esta entidad territorial, a través de mandatario judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda, señalando que, los actos administrativos fueron expedidos bajo la normatividad vigente que regula la evaluación de carácter diagnóstico formativa, esto es, el Decreto 1075 de 2015, adicionado por el Decreto 1757 de 2015, por tanto, gozan de presunción de legalidad.

Aclara que la señora Rosa Amalfi López Erazo no superó la evaluación diagnóstica formativa, y por ello, debió aprobar curso de formación, en tal sentido, los efectos fiscales de su ascenso y reubicación salarial surtirían a partir de la fecha en que se informó a la entidad dicha aprobación y no desde el 1° de enero de 2016, como lo solicita la accionante.

Manifiesta, además, que el municipio de Popayán actúa como delegatario del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, encargado del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los docentes, quien además actúa a través de la Fiduciaria La Previsora, por ello, considera no es procedente condenar al pago del retroactivo salarial solicitado, pues la entidad territorial solo se encarga de recibir las peticiones, expedir los actos administrativos, remitirlos a la Fiduprevisora S.A. para su aprobación.

Propuso las excepciones de: “falta de legitimación en la causa por pasiva” e “Inexistencia de la obligación”.

Guardó silencio en la oportunidad para presentar alegatos de conclusión.

### 1.2.2.- De la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La defensa técnica de esta entidad oportunamente contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la misma, señalando que carecen de fundamento jurídico y sustento probatorio, puesto que, a la señora Rosa Amalfi López Erazo se le aplicaron las normas vigentes establecidas para el ascenso y reubicación salarial, conforme la evaluación diagnóstica formativa, esto es, el Decreto Ley 1278 de 2002 y el Decreto 1757 de 2015 y que las actuaciones adelantadas por la entidad se realizaron bajo el ámbito de sus competencias y a las funciones asignadas por la Constitución.

Que la Comisión Nacional del Servicio Civil no es la entidad nominadora de la accionante, dado que el vínculo laboral lo tiene con el municipio de Popayán.

Propuso las excepciones de: “Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales y por indebida acumulación de pretensiones”, “No comprender la demanda todos los litisconsorcios necesarios”, “Falta de legitimación en la causa por pasiva”, “Caducidad”, “Estricta legalidad de los actos administrativos demandados”, “buena fe”, “inexistencia de la obligación”, “Cobro de lo no debido” y la “Excepción genérica o innominada”.

Guardó silencio en la oportunidad para presentar alegatos de conclusión.

### 1.3.- Concepto del Ministerio Público.

La delegada del Ministerio Público ante este Despacho no rindió concepto es este asunto.

## 2.- CONSIDERACIONES.

### 2.1.- Cuestión previa.

Como se señaló en precedencia, se dio inicio y se tramitó la presente demanda para la declaratoria de nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución nro. 20171700132414 de 27 de diciembre de 2017 expedida por la secretaría de Educación del municipio de Popayán y la Resolución nro. CNSC-20182310061185 de 19 de junio de 2018 dictada por la Comisión Nacional del Servicio Civil; sin embargo, con la demanda se arrimó copia de la Resolución nro. 20181700009784 de 26 de febrero de 2018, mediante la cual se desató el recurso de reposición por parte de la Secretaría de Educación del municipio de Popayán y se confirmó la decisión inicial.

De esta manera, se realizará también el estudio de legalidad de la mencionada Resolución expedida por el municipio de Popayán, que resolvió el recurso de reposición presentado por la accionante, en estricta observancia del artículo 163 inciso primero de la Ley 1437 de 2011, considerando que dicho acto administrativo fue expedido dentro del trámite administrativo adelantado ante la entidad territorial demandada, y contiene una decisión de fondo.

## 2.2.- Presupuestos procesales de competencia y caducidad.

Por la cuantía de las pretensiones y el último lugar de prestación del servicio de la docente, este Juzgado es competente para conocer del asunto, en primera instancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 138, 155-2 y 156-3 de la Ley 1437 de 2011.

En el presente caso, el término de 4 meses que prescribe el artículo 164, numeral 1, literal d), de la Ley 1437 de 2011, se precisa desde el 11 de agosto de 2018 a 11 de diciembre de 2018, considerando que la Resolución nro. CNSC-20182310061185 de 19 de junio de 2018, que finalizó el trámite administrativo fue notificado por aviso, quedando debidamente ejecutoriada el 10 de agosto de 2018 conforme se acredita con la contestación de la demanda de la Comisión Nacional del Servicio Civil; siendo que la demanda se presentó el 22 de noviembre de 2018, se tiene que no ha operado el fenómeno de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

## 2.3.- Problema jurídico.

Corresponde determinar si hay lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos Resolución nro. 20171700132414 de 27 de diciembre de 2017, Resolución nro. 20181700009784 de 26 de febrero de 2018 y Resolución nro. CNSC-20182310061185 de 19 de junio de 2018, y, en consecuencia, si hay lugar a ordenar el reconocimiento de los efectos fiscales del ascenso de la señora Rosa Amalfi López Erazo, en el Grado 2, Nivel salarial B, desde el 1.º de enero de 2016.

## 2.4.- Tesis.

Se negarán las pretensiones de la demanda, en razón a que la señora Rosa Amalfi López Erazo no tiene derecho a que los efectos fiscales de la reubicación salarial en el grado 2B sean reconocidos a partir del 1.º de enero de 2016, al no haber superado a esa fecha la evaluación con carácter diagnóstico formativa.

El fundamento de la tesis planteada se expondrá analizando: (i) Excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, (ii) Lo probado en el proceso, (iii) Marco jurídico, y (iv) Juicio de legalidad del acto administrativo demandado.

## 2.5.- Razones que soportan la decisión.

PRIMERA: Excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Señala el apoderado del municipio de Popayán que la entidad territorial actúa como delegataria del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, entidad encargada del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los docentes, quien, además, actúa a través de la Fiduciaria La Previsora. Por ello, considera, no es procedente condenar al pago del retroactivo salarial solicitado, ya que el municipio únicamente se encarga de recibir las peticiones, expedir los actos administrativos y remitirlos a la Fiduprevisora S.A. para su aprobación.

Para resolver, tenemos que, la Ley 60 de 1993 establece las competencias de los municipios, en el área de educación, así:

*"ARTICULO 2o. Competencias de los Municipios. Corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales, así:*

*1. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia:*

*- Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media.*

- *Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.*
- *Ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales”.*

Por su parte, la ley 715 de 2001, en su artículo 7, hace referencia a las competencias de los municipios en el sector educación, y sobre el tema de la inscripción y ascenso en el escalafón docente, señala:

*"ARTÍCULO 7o. COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS Y LOS MUNICIPIOS CERTIFICADOS.*

*7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.*

*(...)*

*7.3. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados”. (Hemos destacado).*

Y el Decreto 1278 de 2002, señala en cuanto a la carrera docente, inscripción y ascenso en el escalafón nacional:

*"ARTÍCULO 17. Administración y Vigilancia de la carrera docente. La carrera docente se orientará a atraer y a retener los servidores más idóneos, a promover el desarrollo profesional y el mejoramiento continuo de los educadores y a procurar una justa remuneración, requiriendo al mismo tiempo una conducta intachable y un nivel satisfactorio de desempeño y competencias. Será administrada y vigilada por las entidades territoriales certificadas, las cuales, a su vez, conocerán en primera instancia de las reclamaciones que se presenten en relación con la aplicación de la carrera. La segunda instancia corresponderá a la Comisión Nacional del Servicio Civil". (Hemos destacado).*

*"ARTÍCULO 23. Inscripción y Ascenso en el Escalafón Docente. 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" (Hemos destacado).*

De acuerdo con las anteriores normas, tenemos que la carrera y el régimen salarial de los docentes se encuentra a cargo de la entidad territorial a la cual se encuentre inscrito el docente, en este caso, la señora Rosa Amalfi López Erazo fue vinculada como docente de orden municipal de Popayán, siendo entonces, esta entidad, la encargada de cancelar su salario.

Además, de la lectura de los actos administrativos demandados, no es dable entender que el municipio de Popayán actúe en calidad de delegatario de la Nación- Ministerio de Educación- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme lo afirma el mandatario judicial de la entidad territorial demandada, contrario a ello, se tiene que se expiden de acuerdo con las competencias asignadas por las normas señaladas

anteriormente, en virtud del traslado de la responsabilidad en la prestación del servicio de educación a los municipios certificados.

Por ende, se declarará no probada la excepción de falta de legitimación propuesta por el municipio de Popayán.

SEGUNDA: Lo probado dentro del proceso.

- ❖ La señora Rosa Amalfi López Erazo se encuentra vinculada en calidad de docente con el municipio de Popayán desde el 3 de abril de 2006.
- ❖ Según certificación de 5 de julio de 2017, expedida por el coordinador nacional de Registro y Control de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, la señora Rosa Amalfi López Erazo realizó el **curso** "EVALUACIÓN DIAGNÓSTICO FORMATIVA-ECDF", obteniendo un puntaje de 4.9.
- ❖ El 12 de julio de 2017 puso en conocimiento del municipio de Popayán el certificado que acredita que superó el curso de formación.
- ❖ Mediante Resolución nro. 20171700132414 de 27 de diciembre de 2017, la Secretaría de Educación del municipio de Popayán dispuso ascender a la educadora al grado y nivel salarial 2B; señalando que los efectos fiscales de la decisión serían a partir del 12 de julio de 2017.
- ❖ El 29 de diciembre de 2017 la señora López Erazo presentó recurso de reposición y en subsidio apelación en contra de la anterior decisión, que fue resuelto en primera instancia a través de la Resolución nro. 20181700009784 de 6 de junio de 2018, por el secretario de Educación del departamento del Cauca, confirmando la fecha en que surte efectos fiscales el ascenso de la docente.
- ❖ Por medio de la Resolución nro. CNSC-20182310061185 de 19 de junio de 2018, la Comisión Nacional del Servicio Civil confirma la decisión recurrida, en el sentido de indicar que la fecha de los efectos fiscales, de su reubicación laboral, serían desde el 12 de julio de 2017.

TERCERA: Marco jurídico.

De acuerdo con los supuestos fácticos expuestos en la demanda, se hace necesario abordar los siguientes aspectos jurídicos.

a). - La presunción de legalidad del acto administrativo.

La Ley 1437 de 2011, señala:

*"Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (...)".*

Razonamiento que ha efectuado el Consejo de Estado durante la vigencia del entonces Código Contencioso Administrativo y en la actualidad<sup>1</sup>:

*"Mientras la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no decreta la nulidad de un acto administrativo, este se presume válido y es idóneo para producir los efectos que le son propios, tal como se desprende de lo normado en el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y como ya lo preceptúa de manera expresa el nuevo Código Contencioso administrativo al disponer que "los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".*

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. CP.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá D.C., ocho (8) de agosto de 2012, Radicación número: 54001-23-31-000-1999-0111-01 (23358).

Tal presunción no es de derecho, admite prueba en contrario, es decir, puede desvirtuarse dicha presunción ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para que los actos administrativos sean retirados del ordenamiento jurídico, argumentando la ocurrencia de alguna de las causales consagradas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, esto es, que hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien las profirió.

De acuerdo con lo anterior, se estudiará si los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad y si tiene derecho la señora Rosa Amalfi López Erazo a que su ascenso en el escalafón nacional docente y reubicación laboral en el grado 2B tenga efectos fiscales a partir del 1.º de enero de 2016.

b). - Ascenso en el Escalafón Nacional Docente- Decreto Ley 1278 de 2002.

El Decreto Ley 1278 de 2002, norma bajo la cual fue nombrada la señora Rosa Amalfi López Erazo, en su artículo 19 y siguientes, refiere sobre el escalafón nacional docente:

*"ARTÍCULO 19. Escalafón Docente. Se entiende por Escalafón Docente el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes estatales de acuerdo con su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias, constituyendo los distintos grados y niveles que pueden ir alcanzando durante su vida laboral y que garantizan la permanencia en la carrera docente con base en la idoneidad demostrada en su labor y permitiendo asignar el correspondiente salario profesional.*

*La idoneidad encierra el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, aptitudes, rendimiento y valores que se consideran imprescindibles para el desempeño de la función docente".*

*"ARTÍCULO 20. Estructura del Escalafón Docente. El Escalafón Docente estará conformado por tres (3) grados. Los grados se establecen con base en formación académica. Cada grado estará compuesto por cuatro (4) niveles salariales (A-B-C-D).*

*Quienes superen el período de prueba se ubicarán en el Nivel Salarial A del correspondiente grado, según el título académico que acrediten; pudiendo ser reubicados en el nivel siguiente o ascender de grado, después de tres (3) años de servicio, siempre y cuando obtengan en la respectiva evaluación de competencias el puntaje indicado para ello, según lo dispuesto en el artículo 36 del presente decreto".*

*"ARTÍCULO 21. Requisitos para inscripción y ascenso en el Escalafón Docente. Establécense los siguientes requisitos para la inscripción y ascenso de los docentes o directivos docentes estatales en los distintos grados del Escalafón Docente:*

*(...)*

*Parágrafo. Quien reúna los requisitos de los Grados Dos o Tres puede aspirar a inscribirse directamente a uno de éstos grados, previa superación de la evaluación del período de prueba.*

*Una vez inscrito, se considera ascenso pasar de un grado a otro dentro del Escalafón Docente, previa acreditación de requisitos y superación de las correspondientes evaluaciones de desempeño y de competencias, y existencia de disponibilidad presupuestal".*

Por su parte, en relación a la evaluación de desempeño, el artículo 26 de la mencionada norma señala que la carrera docente está ligada a la permanente evaluación, en aras de que los docentes mantengan su idoneidad, calidad y eficiencia que justifiquen su permanencia en el cargo; asimismo, estableció en cabeza del Gobierno Nacional la competencia para reglamentar el sistema de evaluación. El artículo 27 señala que existen 3 tipos de evaluación:

*"ARTÍCULO 27. Tipos de evaluación: Existirán por lo menos los siguientes tipos de evaluación:*

*a. Evaluación de período de prueba.*

*b. Evaluación ordinaria periódica de desempeño anual.*

*c. Evaluación de competencias".*

Para el presente asunto, se busca la reubicación salarial de la señora López Erazo, y, por ello, la evaluación a aplicar es la evaluación de competencias, la cual, conforme al artículo 35, se trata de una herramienta que evalúa la *“persona causalmente relacionada con su desempeño y actuación exitosa en un puesto de trabajo”*.

Dicha evaluación debe realizarse por la correspondiente entidad territorial, cuando lo considere conveniente y sin que transcurran más de 6 años entre una y otra, los docentes participarán de ella de manera voluntaria, y definirá el ascenso de un grado a otro, o en un mismo grado para cambiar de nivel<sup>2</sup>, para ello, se debe obtener como calificación más del 80 %<sup>3</sup>.

Ulteriormente, se expidió el Decreto 1075 de 26 de mayo de 2015 *“Único Reglamentario del Sector Educación”*, reglamentando 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, a su vez, fue adicionada por el Decreto Nacional 1757 de 1.º de septiembre de 2015<sup>4</sup>, con ocasión de pliego de peticiones presentado por FECODE al Gobierno Nacional y del Acta de Acuerdos del 7 de mayo de 2015.

De esta manera, el objeto del Decreto 1757 de 2015 fue reglamentar transitoriamente la evaluación referida en el artículo 35 del Decreto Ley 1278 de 2002, a la cual se hizo mención, 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 superior, y tendría carácter diagnóstico formativa, permitiendo el ascenso de grado o la reubicación de nivel salarial, de la siguiente manera:

*“(…) 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.*
- 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.*

---

<sup>2</sup> Artículo 35 del Decreto Ley 1278 de 2002

<sup>3</sup> Artículo 36 Decreto Ley 1278 de 2002

<sup>4</sup> 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.

*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. (...)*

Ahora bien, respecto de los docentes que no superaron la citada evaluación de carácter diagnóstica formativa, el mencionado Decreto 1757, dispuso:

*"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. (...)*

Luego, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1657 de 21 de octubre de 2016<sup>5</sup>, con ocasión del pliego de condiciones presentado por FECODE, estableciendo entre otros temas, las etapas del proceso, el resultado y procedimiento de la citada Evaluación. Veamos:

*"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".*

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, se expidió para modificar lo referido con resultados y procedimiento de la Evaluación, señalando sobre los efectos fiscales del reconocimiento de la reubicación salarial y el ascenso de grado en el Escalafón Docente, a partir del 1º de enero de 2016, siempre que hubieran superado la evaluación de carácter diagnóstica y cumpliera los requisitos para dicha reubicación o ascenso, establecidos en la misma norma.

Conforme el marco jurídico traído a colación para desatar el litigio, encontramos que para lograr el ascenso en el grado o en la reubicación salarial de los docentes regidos por el Decreto Ley 1278 de 2002, que no hubieran logrado entre los años 2010 a 2014, superar alguna de las evaluaciones con carácter diagnóstica formativa, pueden presentarse 2 supuestos:

---

<sup>5</sup> 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.

- Los docentes inscritos para ascender en el grado y/o en la reubicación salarial, que participaron y superaron la EVALUACION con Carácter Diagnóstico Formativa, con un porcentaje superior al 80 % en la evaluación de competencias, 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 Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativa, debían realizar un CURSO de formación; y 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 entidad territorial nominadora, pues es en esa fecha cumpliría con los requisitos dispuestos.

TERCERA: Juicio de legalidad de los actos administrativos demandados.

Se pretende a favor de la señora Rosa Amalfi López Erazo, el reconocimiento y pago del ascenso y reubicación salarial en el grado 2B, a partir del 1. ° de enero de 2016. Para ello, señala el apoderado de la parte actora, que la docente superó la evaluación con carácter diagnóstico formativa, obteniendo 100 puntos, de modo que, teniendo en cuenta que cumplió los requisitos, las entidades demandadas debieron reconocer el ascenso desde la fecha mencionada.

En la otra orilla, la defensa técnica de las entidades demandadas sostienen que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, fueron expedidos de conformidad con la normativa vigente al caso concreto de la señora López Erazo, puesto que, de acuerdo a la reglamentación del ascenso en el escalafón docente establecido en el Decreto Ley 1278 de 2002, los efectos fiscales de tal ascenso y reubicación cuando se superó el concurso en etapa posterior, esto es, cuando aprobó el curso de formación, surten, desde el momento en que se acredita la aprobación del curso.

En este contexto pasaremos a decidir.

Del análisis del material probatorio que obra en el expediente, encontramos que la señora Rosa Amalfi López Erazo se encuentra vinculada en calidad de docente del municipio de Popayán desde el 3 de abril de 2006 y actualmente se encuentra inscrita en el escalafón nacional docente, en el Grado 2B.

De los actos administrativos demandados, es dable señalar, que en el periodo 2010 a 2014, pese a haberse presentado a evaluación de carácter diagnóstico formativa, la docente López Erazo no logró ascenso o reubicación laboral alguna. Por lo que, quedó habilitada para presentarse nuevamente a dicha evaluación conforme al mandato contenido en el Decreto 1075 de 26 de mayo de 2015, reglamentado por el Decreto 1757 de 2015.

No se acreditó por la parte actora, que la docente hubiera superado la evaluación por competencias, obteniendo un puntaje de 100 como se afirma en la demanda, contrario a ello, y aunque no obre prueba en el expediente de la convocatoria y etapas del concurso adelantado en el municipio de Popayán, de los actos administrativos demandados se extrae que la señora Rosa Amalfi participó del mismo y NO APROBÓ la evaluación de competencias, razón por la cual, debió realizar el curso de formación, aprobándolo el 5 de julio de 2017, según certificado expedido por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, documento que puso en conocimiento de la entidad nominadora el 12 de julio de 2017.

Por esa razón, conforme al marco jurídico al cual se ha hecho referencia, los efectos fiscales del ascenso y reubicación laboral de la actora, en principio se surtirían desde el 12 de julio de 2017, según se estableció en el artículo 2.4.1.4.5.12 del Decreto 1757 de 2015, tal y como fue señalado por el municipio de Popayán y la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los actos administrativos enjuiciados.

A pesar de la falta de técnica jurídica de la demanda, pues no se señala de manera expresa los acuerdos celebrados entre FECODE y el Gobierno Nacional, se hace referencia a los decretos que surgieron a raíz de dichos acuerdos, asimismo, por los

argumentos expuestos en el recurso de reposición y en subsidio apelación que se presentaron para agotar el procedimiento administrativo, se hará referencia a las actas de acuerdos de 7 de mayo de 2015 y de 17 de agosto de 2016 suscritas por el Gobierno Nacional y FECODE.

Inicialmente, se levantó acta de acuerdo de 7 de mayo de 2015<sup>6</sup>, estableciendo para los docentes que no lograron ascender o reclasificarse en el escalafón, pese a haber presentado varias evaluaciones de carácter diagnóstico, lo siguiente:

*"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 diagnóstico 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 (...)"*. (Hemos destacado).

De esta manera, de la lectura del acta de acuerdos, es claro para el despacho que se establecieron dos grupos de docentes: (i) quienes superaran la evaluación por competencias y (ii) quienes debieron presentar curso de formación al no haber superado dicha evaluación.

La señora Rosa Amalfi López Erazo, como se señaló anteriormente, se encuentra en el grupo que NO superó la evaluación con carácter diagnóstico formativa y debió adelantar curso de formación. Verificada dicha acta, no se establece fecha de efectos fiscales para el ascenso, sea para los docentes que superaron la evaluación, como tampoco para quienes debieron adelantar el curso de formación, por no haber superado tal evaluación.

---

<sup>6</sup> <https://www.adebogota.org/pdf/actafecode2015.pdf>

Posteriormente, se expidió acta conforme a la reunión del Comité de Implementación de la Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativa, suscrita por el Gobierno Nacional y FECODE el 17 de agosto de 2016<sup>7</sup>, la cual, respecto de dicha evaluación, señaló:

*"6. 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 con las fechas de publicación de los resultados de la evaluación con carácter diagnóstico formativa.*

*(...)*

*14. Los docentes que hagan reclamaciones no podrán ingresar a los cursos de formación hasta tanto su situación no se resuelva..."*

Nótese que en el numeral 7 del Acta, se hace referencia única y exclusivamente al grupo de docentes que aprobaron la evaluación de competencias, de lo cual se infiere que dicha retroactividad no resulta aplicable a los educadores que debieron adelantar el curso de formación.

Con base en lo expuesto, se desprende que el curso de formación fue creado como mecanismo SUBSIDIARIO habilitante y TRANSITORIO para el ascenso o reubicación del nivel salarial cuando no se ha superado la evaluación con carácter diagnóstica, por tanto, no puede darse un trato igualitario entre quienes aprobaron la evaluación y quienes tuvieron que recurrir al curso de formación por no haberse superado dicha evaluación, puesto que como se expuso, son dos supuestos de hecho regulados de manera distinta, sin que pueda considerarse la vulneración del derecho a la igualdad y el principio de la condición más favorable al trabajador, pues el último supuesto fue creado por el Gobierno Nacional como una oportunidad para superar las falencias presentadas por el educador en su evaluación por competencias.

Comoquiera que la señora Rosa Amalfi López Erazo no superó la evaluación de competencias, debió desarrollar el curso de formación, caso en el cual, los efectos fiscales de su ascenso y reubicación en el grado 2B debían surtir a partir de la fecha en que se pusiera en conocimiento de la entidad nominadora la aprobación de dicho curso de formación, es decir, el 12 de julio de 2017, por tanto, los actos administrativos demandados acataron el mandato contenido en el Decreto Ley 1278 de 2002 y en el artículo 2.4.1.4.5.12 del Decreto 1757 de 2015.

Al margen de lo anterior, debemos señalar que conforme se establece en el artículo 167 del estatuto procesal general, a las partes les incumbe la carga de probar los supuestos de hecho sobre los cuales erigen sus pretensiones, sin embargo, en este asunto la parte actora no aportó ningún documento, ni refirió ningún sitio web donde conste de manera expresa y clara la voluntad del Gobierno de reconocer el ascenso y reubicación salarial con retroactividad al 1.º de enero de 2016 para aquellos educadores que debieron adelantar el curso de formación por no haber superado la evaluación de competencias en el periodo 2010-2014.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que los actos administrativos demandados fueron expedidos conforme las normas que rigen el proceso de ascenso y reubicación salarial de los docentes cobijados por el Decreto 1278 de 2002 y sus reglamentarios, sin que pueda considerarse que se incumplieron los acuerdos pactados entre el Gobierno Nacional y FECODE, pues los mismos sirvieron de base para la expedición de los decretos reglamentarios.

En conclusión, no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos enjuiciados, considerando que se ajustan al ordenamiento jurídico referido al trámite de ascenso y reubicación salarial de los docentes, bajo el marco del Decreto Ley 1278 de

<sup>7</sup> <https://www.fecode.edu.co/images/ecdf/ACTA%20MEN%20FECODE%20ECDF.pdf>

Sentencia NREDE núm. 064 de 26 de marzo de 2021  
Expediente: 19-001-33-33-008-2018-00314-00  
Accionante: ROSA AMALFI LÓPEZ ERAZO  
Demandado: C.N.S.C. Y MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

2002, en tal sentido, se declararán probadas las excepciones de estricta legalidad de los actos administrativos demandados, inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido propuestas por la Comisión Nacional del Servicio Civil; y la excepción de inexistencia de la obligación, propuesta por el municipio de Popayán, en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

### 3.- COSTAS.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, 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 CGP.

Además, en los términos del artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó esta disposición normativa, la condena en costas se dispondrá cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal, lo que no ha ocurrido en el presente caso, de manera que no hay lugar a imponerlas.

### 4.- DECISIÓN.

Por lo expuesto, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

#### RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR probadas las excepciones de estricta legalidad de los actos administrativos demandados, inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, propuestas por la defensa técnica de la Comisión Nacional del Servicio Civil; y las excepciones de inexistencia de la obligación y falta de legitimación en la causa por pasiva, propuestas por la defensa técnica del municipio de Popayán, por lo expuesto.

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda, por lo expuesto en precedencia.

TERCERO: No se condena en costas.

CUARTO: Notificar esta providencia tal y como lo dispone el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo señalado en el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021.

QUINTO: ARCHIVAR el expediente previa cancelación de su radicación, una vez esté ejecutoriada esta providencia. Por secretaría liquidense los gastos del proceso

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Jueza



**ZULDERY RIVERA ANGULO  
JUEZ CIRCUITO  
JUZGADO 008 ADMINISTRATIVO POPAYAN**

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

Código de verificación:

**d3bdcbad32710fbf97be8a9beb24a78021c68f36ef5206f683a9285aaf843130**

Documento generado en 26/03/2021 10:05:39 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

Sentencia NREDE núm. 064 de 26 de marzo de 2021  
Expediente: 19-001-33-33-008-2018-00314-00  
Accionante: ROSA AMALFI LÓPEZ ERAZO  
Demandado: C.N.S.C. Y MUNICIPIO DE POPAYÁN  
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**