

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO VEINTINUEVE ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. - ORAL
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá, D.C., veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)

PROCESO	11001-33-35-029-2021-00035 00
DEMANDANTE	LILIANA PATRICIA SANTOS ASPRILLA
DEMANDADO	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR - ICFES
ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
CONTROVERSIA	ASCENSO DE GRADO – REUBICACIÓN SALARIAL – DOCENTE – DECRETO 1278 DE 2002

OBJETO

De acuerdo a lo resuelto en proveído del 05 de mayo de 2022, por medio del cual, en cumplimiento del deber de ejercer control de legalidad del proceso, se dejó parcialmente sin efectos el auto del 23 de septiembre de 2021, por el cual se habían decidido excepciones de distinta naturaleza y se había fijado fecha para llevar a cabo audiencia inicial; esto, teniendo en cuenta que lo resuelto frente a la excepción de **“inepta demanda por indebida acumulación de hechos y pretensiones: no se demandaron actos definitivos”**, se mantuvo incólume; se tiene que en el referido proveído se ordenó que, una vez el mismo se encontrara en firme; el expediente debería al Despacho para resolver el **RECURSO DE REPOSICIÓN** propuesto por la apoderada del **INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACION DE LA EDUCACION – ICFES** en contra de la decisión tomada frente la aludida excepción previa.

En consecuencia, procede esta sede judicial, en observancia de lo establecido en el artículo 242 de la Ley 437 de 2011 a resolver esa impugnación.

En este punto se considera oportuno advertir que el apoderado de la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** no presentó algún medio exceptivo de naturaleza previa; que pudiera también ser resuelto en este auto.

ANTECEDENTES

La decisión recurrida

Mediante auto del 23 de septiembre de 2021, se resolvió declarar **NO PROBADA** la excepción de **“inepta demanda por indebida acumulación de hechos y pretensiones: no se demandaron actos definitivos”**; medio exceptivo que fue sustentado en que, en el presente proceso se está demandando el reporte de los resultados de la Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativo (ECDF) y la respuesta emitida por el ICFES, lo cual, para el extremo demandado, se erige como un acto de mero trámite; cuando, el acto que puso fin a la actuación administrativa fue la decisión del correspondiente Ente Territorial Certificado (ETC) que negó el ascenso y/o la reubicación salarial a la demandante.

Ahora, el sustento de la decisión de declarar no probada la excepción por parte de esta sede judicial se expuso en la respectiva providencia en los siguientes términos:

“Para la excepción de **inepta demanda por indebida acumulación de hechos y pretensiones: no se demandaron actos definitivos**, se deberá tener en cuenta que, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia y los principios que orientan el procedimiento contencioso administrativo, todo pronunciamiento de la administración que genere efectos jurídicos, puede ser objeto de control judicial.

Por tanto, el REPORTE DE RESULTADOS DOCENTE del 26 de agosto de 2019 y el OFICIO SIN NÚMERO del 06 de noviembre de 2019,

expedidos por el ICFES, constituyen una decisión administrativa que crea una situación particular y produjo efectos jurídicos.

Con todo, es preciso resaltar que, no existe un acto administrativo proferido por el ente territorial donde se disponga que se niega su ascenso o reubicación del nivel salarial, es decir que, la publicación de los resultados definitivos de la respectiva evaluación y la respuesta a las reclamaciones que se presentan constituyen los actos definitivos que resolvieron en forma directa de fondo el asunto y pusieron fin a la actuación. Por consiguiente, el Despacho no encuentra probada está excepción en tanto cumple con el requisito formal de demandar los actos definitivos".

El recurso de reposición

Señala la apoderada del ICFES que se separa del criterio sostenido por el Despacho, teniendo en cuenta que "se está afirmando de entrada que la respuesta de 06 de noviembre de 2019 es un acto administrativo de carácter definitivo"; frente a lo cual refiere que, en razón a que, en el trámite de la Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativo (ECDP), solamente tienen carácter definitivo dos actos: el primero de ellos, la publicación de resultados efectuada por las ETC (Entidades Territoriales Certificadas) el 03 de septiembre de 2019 para los educadores que no interpusieron reclamación a los resultados; y el segundo, la publicación del listado definitivo de aspirantes por parte de las Entidades Territoriales Certificadas realizado por las ETC el 18 de noviembre de 2019; de manera que: "la provisión y el ascenso a cargo públicos y para el caso concreto, cargos docentes, es un mecanismo que goza de imparcialidad y objetividad, fundado en el mérito, que valida las capacidades y las

aptitudes generales de los distintos aspirantes al ascenso, apartándose de consideraciones subjetivas, así como de toda influencia política, económica o de otra índole, es así, que el Decreto 1278 de 2002 persigue que “la docencia sea ejercida por educadores idóneos, partiendo del reconocimiento de su formación, experiencia, desempeño y competencias como los atributos esenciales que orientan todo lo referente al ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servidor docente.” y prevé que el ingreso, permanencia y ascenso por medio de la valoración de aptitudes, experiencia y competencias básicas de los docentes”.

CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir que, en lo que atañe a la falta de requisitos formales de cara a los actos que son susceptibles de someterse a control judicial, debemos acudir al artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 que establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”.

Acompasando el anterior precepto con los artículos 74 y 87 ibidem, es viable concluir que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se debe dirigir en contra de los actos definitivos que decidan en el fondo del asunto y no contra actos de mero trámite.

Frente al tema, resulta pertinente anotar que, el H. Consejo de Estado en copiosos pronunciamientos ha explicado la diferencia entre tales actos definitivos y de trámite, como, por ejemplo, la sentencia del 13 de agosto de 2020, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda – Subsección “A”, Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas – Radicación 25000-23-42-000-2014-00109-01(1997-16): en la cual, recopila algunas de esas providencias, al exponer lo siguiente:

“El acto administrativo es una manifestación unilateral de voluntad emanada de una autoridad pública o de un particular en el ejercicio de las funciones administrativas otorgadas por la Constitución Política y las leyes, mediante el cual se producen efectos jurídicos. En otros términos, es el mecanismo por el cual la administración crea, extingue o modifica situaciones jurídicas particulares. La teoría del acto administrativo ha venido decantando la clasificación de estos con la finalidad de delimitar los que deben ser objeto de control jurisdiccional; en tal sentido ha explicado que, desde el punto de vista de su inserción en el procedimiento y recurribilidad, hay tres tipos de actos a saber: **i) Los actos preparatorios**, accesorios o de trámite: Han sido definidos como aquellos que se expiden como parte del procedimiento administrativo con el fin de darle curso a este, es decir, son netamente instrumentales ya que no encierran declaraciones de la voluntad, no crean relaciones jurídicas y solo sirven de impulso a la continuidad de la actuación de la administración; **ii) Los actos definitivos**: De conformidad con el Artículo 43 del CPACA Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación». Es decir, son los que resuelven de fondo una situación jurídica o impiden la continuación del procedimiento administrativo, en razón a que contienen la esencia del tema a decidir y tienen la potestad para modificar la realidad con su contenido; **iii) Los actos administrativos de ejecución**, por su parte son aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa. Esta corporación ha establecido en reiteradas oportunidades que, por regla general, son los actos definitivos los únicos que son susceptibles de ser enjuiciados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que a

través de estos la administración crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a los asociados.

De acuerdo con lo anterior, los actos administrativos de trámite son aquellos que dan continuidad o impulsan la actuación administrativa, dado que, no contienen una decisión capaz de crear, modificar o de extinguir una situación jurídica, es decir, no produce efectos jurídicos y por esta razón es que no son susceptibles de control judicial, a diferencia de los actos definitivos, aparte de crear, modificar o de extinguir una situación jurídica comoquiera que son los que deciden en forma directa o indirecta de fondo el asunto poniendo fin a la actuación administrativa.

En concordancia con lo expuesto y reiterando que en el presente caso están siendo demandados los **resultados de la Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativo (ECDF)**; así como la **respuesta de la reclamación que presentó la actora por los resultados obtenidos**, es inminente acudir a lo previsto en la Resolución 018407 del 29 de noviembre de 2018¹; respecto de la cual, para efectos de la presente decisión a continuación se citan los preceptos relevantes:

“Artículo 7. Evaluación de carácter diagnóstico formativo (ECDF). La ECDF 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, directivos docentes, directivos sindicales, docentes tutores y orientadores, con el objeto de incidir positivamente en la transformación de su práctica educativa pedagógica, directiva o sindical: su mejoramiento continuo, sus condiciones, y favorecer los avances en los procesos pedagógicos y educativos en el establecimiento educativo.

¹ "Por la cual se establecen las reglas y la estructura del proceso de evaluación que tratan los artículos 35 y 36 del Decreto Ley 1278 de 2002 para el ascenso de grado o la reubicación de nivel salarial de los educadores oficiales regidos por dicha norma y se dictan otras disposiciones".

En consonancia con lo anterior, esta evaluación tendrá un enfoque cualitativo, 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 dicha valoración, se considerarán las características y condiciones del contexto en el cual se desempeña el educador".

(...)

Artículo 14. Publicación de resultados. "Una vez finalizada la etapa de cargue en las fechas establecidas en el cronograma, y se hayan calificado todos los instrumentos que efectivamente hayan sido cargados, el ICFES procederá a publicar en la plataforma habilitada para la evaluación los resultados definitivos.

Dichos resultados se expresarán en una escala de uno (1) a cien (100) puntos, con uno porte entera y dos decimales. Serón candidatos a ser reubicados en un nivel salarial superior, o a ascender en el escalafón docente, si reúnen los requisitos para ello, quienes obtengan más de 80% en la evaluación con carácter diagnóstica formativa.

El ICFES comunicará dicha publicación a los participantes por medio de los correos electrónicos suministrados por los participantes en la plataforma de inscripción al proceso de evaluación de carácter diagnóstico formativa (ECDF).

Los resultados deberán presentarse de tal manera que los aspirantes puedan evidenciar la calificación asignada a cada uno de los instrumentos y el puntaje global.

El resultado de los educadores que no presenten reclamaciones sobre su evaluación quedará en firme desde el día siguiente al vencimiento del término para interponer reclamaciones.

Artículo 15. Reclamaciones frente o los resultados. A partir del día siguiente hábil de la publicación de los resultados en la plataforma, los educadores contarán con un término de 5 días hábiles para presentar

las reclamaciones o que hubiere lugar por medio de la referida o por medio físico en la dirección de correspondencia que especifique el ICFES.

El ICFES contará con un término de 45 días para resolver de fondo a cada una de las reclamaciones presentadas, a través del mismo medio.

La decisión que resuelva la reclamación será publicada a través del aplicativo que se disponga para esto. Contra la decisión que resuelva la reclamación no procede ningún recurso.

Surtido el proceso de reclamaciones, cada aspirante podrá ingresar a la plataforma dispuesta para este fin y consultar la decisión que resuelva la reclamación.

El ICFES enviará al Ministerio de Educación Nacional el listado de educadores con sus resultados definitivos.

Parágrafo. Las reclamaciones que se interpongan por fuera del término

dispuesto para esto o presentadas por un medio diferente a la referida plataforma o por medio físico en la dirección de correspondencia que especifique el ICFES, no serán atendidos.

Artículo 16. Publicación de la lista de candidatos para ascenso o reubicación de quienes superaron la evaluación de carácter diagnóstico formativa (ECDF). El listado de candidatos para ascenso o reubicación salarial será remitido por el Ministerio de Educación Nacional a las entidades territoriales certificadas en educación para que dichas entidades procedan a publicar el listado de que trata el artículo 2.4.11.4.4.2 del Decreto 1075 de 2015.

A partir de la publicación listado de candidatos, la entidad territorial certificada contará con 15 días para expedir el acto administrativo de reubicación salarial dentro del mismo arado o de ascenso de arado en el Escalafón Docente, según el caso, siempre y cuando estén acreditados todos los requisitos establecidos para el efecto.

Lo expedición de los actos administrativos de ascenso o reubicación del nivel salarial y sus efectos fiscales, se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 2.4.1.4.4.2 del Decreto 1657 de 2016. compilado en el Decreto 1075 de 2015".

Subrayado y negrilla fuera del texto original.

Teniendo en cuenta lo normado en los anteriores preceptos, es del caso destacar que, para el caso de la demandante, con la publicación de los resultados que hoy reprocha, se termina la expectativa de continuar adelante con la actuación, de manera que, en voces del órgano de cierre de nuestra jurisdicción, la actora en su momento, tuvo conocimiento de verdaderos actos administrativos que definieron su situación y por ende, produjeron efectos jurídicos, habida cuenta que en ellos se imprimió la voluntad de la administración que no le otorga el puntaje requerido para alcanzar el ascenso de grado o reubicación salarial a los que aspiraba, siendo en consecuencia, para ella, el fin del proceso de Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativo (ECDF).

En consecuencia, mal podría considerar esta sede judicial que los actos aquí demandados sean de mero trámite, tal como lo afirma la apoderada del ICFES en su recurso de reposición; pues, la actora no alcanza a llegar a la etapa que sugiere la doctora LILIAN KARINA MARTÍNEZ, de conformación de lista de elegibles para que procediera a demandar el respectivo acto, sino que, se reitera, al estar inconforme con los aludidos resultados, no podía más que atacar judicialmente, como lo hizo, los actos administrativos definitivos -que no de trámite- que definieron su situación e hicieron imposible que continuara con la actuación en sede administrativa.

Frente a lo anterior debe destacarse que, según los artículos antes transcritos, la etapa subsiguiente a la publicación de los resultados (incluida las reclamaciones a que hubiera lugar) es la publicación del listado de los docentes candidatos para ascenso o reubicación salarial, por parte de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación, para lo cual cuentan con el término de 15 días para expedir el acto administrativo de reubicación salarial o de ascenso de grado en el Escalafón Docente que corresponda y es en este punto en donde el Despacho también le da la razón a la parte demandante, dado que si el docente, como es el caso de la demandante, no queda conformando el listado de candidatos para ascenso o reubicación salarial, no existirá el aludido acto administrativo a ser expedido por Entidad Territorial Certificada en Educación alguna y por lo tanto, los argumentos que esgrime la apoderada del ICFES pierden asidero, pues en manera alguna habría un acto administrativo para demandar como lo indicó en el recurso de reposición; pues nótese que conforme al procedimiento legalmente establecido, no existe la carga de expedir un acto administrativo de manera posterior para quienes no alcanzan el puntaje requerido para alcanzar el ascenso de grado o reubicación salarial, en el que se consigne voluntad alguna definitiva de la administración que pueda ser demandada en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que, de acuerdo al artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, los recursos de reposición y de apelación contra actos administrativos

proceden sobre los de naturaleza definitiva, que, conforme al artículo 87 ibidem adquieren firmeza, entre otras causas, cuando no se hace uso de los recursos y en atención a que en el inciso final del artículo 14 de la Resolución 018407 de 29 de noviembre de 2018 establece que el docente que no presente reclamaciones sobre su evaluación quedará en firme desde el día siguiente al vencimiento del término para interponer reclamaciones; no puede más esta sede judicial que reafirmar la conclusión según la cual, la publicación de los resultados de la evaluación debe ser considerada como un **acto administrativo definitivo** y no un mero acto de trámite.

Por lo expresado en los párrafos precedentes, esta sede judicial declarará no probada la excepción de **“inepta demanda por indebida acumulación de hechos y pretensiones: no se demandaron actos definitivos”**; propuesta por la apoderada del ICFES.

Definido lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, procede el Despacho a fijar fecha y hora para la celebración de la **AUDIENCIA INICIAL**; advirtiéndole que, de acuerdo al artículo 186 ibidem, es viable que la asistencia a las audiencias y diligencias se efectúe a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones; razón por la cual, esta sede judicial, haciendo uso de esa prerrogativa, informa a las partes y al representante del Ministerio Público que la diligencia se llevará a cabo a través de la plataforma **LIFESIZE**.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión contenida en el auto del 23 de septiembre de 2021 (archivo que reposa en el expediente electrónico bajo la denominación de: “14AutoResuelveExcepcionesPrevias.pdf”) consistente en declarar **NO PROBADA** la excepción de **“inepta demanda por indebida acumulación de hechos y pretensiones: no se demandaron actos**

definitivos", propuesta por la apoderada del **ICFES**, teniendo en cuenta que esa decisión no fue afectada por virtud de lo decidido en el auto de control de legalidad del 05 de mayo de 2022 (archivo que reposa en el expediente electrónico bajo la denominación de: "29ControldeLegalidad.pdf"), por el cual se dejó parcialmente sin efectos aquél; de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: FIJAR como fecha y hora para llevar a cabo la **AUDIENCIA INICIAL** de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el **23** de **ENERO** de **2023** a las **NUEVE DE LA MAÑANA**, para lo cual se informe que, el respectivo enlace de conexión será remitido con la debida antelación a los correos electrónicos aportados. Para los efectos pertinentes, se informa que el **expediente electrónico** puede ser consultado en el siguiente enlace: [11001333502920210003500](https://expediente.1001333502920210003500.gov.co)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ENRIQUE ARCOS ALVEAR
JUEZ

MV

JUZGADO VEINTINUEVE ADMINISTRATIVO
ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Por anotación en ESTADO notifico a las partes la providencia anterior
Hoy 21 de OCTUBRE de 2022 a las 8:00 a.m.

PARTES	CORREOS ELECTRÓNICOS
DEMANDANTE: Liliana Patricia Santos Asprilla APODERADO: Sergio Manzano Macías	contacto@abogadosomm.com
DEMANDADOS: - Ministerio de Educación Nacional - ICFES APODERADOS: Jhon Edwin Perdomo García Lilian Karina Martínez	jhonnperdomo21@gmail.com notificacionesmen.teorema@gmail.com lkmartinez@icfes.gov.co
MINISTERIO PÚBLICO: PROCURADDOR 191 JUDICIAL PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS	Procjudadm191@procuraduria.gov.co jquinones@procuraduria.gov.co