



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 28 ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
-SECCIÓN SEGUNDA-**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Proceso No.: 11001-33-35-028-2020-00178-00
Demandante: CIRO ERNESTO MONTOYA PEDRAZA
Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, Y EL INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN-ICFES
Asunto: ASCENSO ESCALAFÓN – INCONFORMIDAD CON LA EVALUACIÓN APLICADA

Procede el Despacho a proferir sentencia en el proceso de la referencia, incoado por el demandante **Ciro Ernesto Montoya Pedraza** identificado con cédula de ciudadanía No. 79.980.855 de Bogotá por intermedio de apoderado en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de la **Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-ICFES**.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones¹:

La parte demandante, solicita:

- 1.** “Se declare la nulidad (parcial) del(la) **REPORTE DE RESULTADOS DOCENTE del 26 DE AGOSTO DE 2019** expedido por el **Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES**, mediante el cual la Entidad registró para el(la) docente **MONTOYA PEDRAZA CIRO ERNESTO**, en la casilla **RESULTADOS un Puntaje Global de 75,22 con anotación de NO APROBADO**, negando el(la) **REUBICACIÓN SALARIAL del GRADO 3, NIVEL B, MAGISTER al GRADO 3., NIVEL C., MAGISTER.**
- 2.** Se declare la nulidad del(la) **OFICIO SIN NÚMERO, DEL 6 DE NOVIEMBRE DE 2019**, expedido por el **Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES**, por el cual negó la reclamación presentada por mi mandante **MONTOYA PEDRAZA CIRO ERNESTO**, y confirmó los resultados del **REPORTE DE RESULTADOS DOCENTE del 26 DE AGOSTO DE 2019**, negando el(la) **REUBICACIÓN SALARIAL del GRADO 3, NIVEL B, MAGISTER al GRADO 3., NIVEL C., MAGISTER.**
- 3.** A título de restablecimiento del derecho, ordenar al **INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN – ICFES** y a la **NACIÓN (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL)**, modificar la calificación de la Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativa ECDF de mi

¹ Archivo Digital No. 1 Páginas 1 a 2.

mandante, en la modalidad de VIDEO (Video, Autoevaluación, Evaluación de Desempeño y Encuestas), con nota de APROBADO, obteniendo un Puntaje Global superior a 80 puntos, conforme a lo establecido en el cronograma fijado mediante Resolución No 017431 del 30 de octubre de 2018, y las reglas y estructura fijadas mediante Resolución No. 018407 del 29 de noviembre de 2018, modificada por la Resolución No. 008652 del 14 de agosto de 2019, expedida(s) por el Ministerio de Educación Nacional.

4. *A título de restablecimiento del derecho, condenar al INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN – ICFES y a la NACIÓN (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL), a través del(la) DISTRITO CAPITAL DE(L) BOGOTÁ (Secretaría de Educación), le reconozca, expida el correspondiente Acto Administrativo (Resolución) y pague al(la) señor(a) MONTOYA PEDRAZA CIRO ERNESTO el(la) REUBICACIÓN SALARIAL del GRADO 3, NIVEL B, MAGISTER al GRADO 3., NIVEL C., MAGISTER., con efectos fiscales desde el día 4 DE SEPTIEMBRE DE 2019, o desde el 7 DE NOVIEMBRE DE 2019, o desde la fecha que se pruebe, con los correspondientes ajustes en los factores salariales debidamente acreditados (prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios, bonificación decreto, bonificación pedagógica, etc.), cesantías, intereses sobre las cesantías y demás, con los correspondientes reajustes de ley.*

5. *Condenar a la entidad demandada a que sobre las sumas adeudadas a mi poderdante, se incorporen los ajustes de valor, conforme al índice de precios al consumidor, según lo estipulado en el último párrafo del artículo 187 de la Ley 1437 del 2011.*

6. *Condenar a la entidad demandada al reconocimiento y pago de los intereses moratorios, sobre las sumas adeudadas a mi mandante, conforme a lo dispuesto en el párrafo 3º del artículo 192 y numeral 4 del artículo 195 de la Ley 1437 del 2011.*

7. *Condenar en costas a la entidad demandada conforme a lo estipulado en el artículo 188 de la Ley 1437 del 2011.*

8. *Ordenar a la entidad demandada a que dé cumplimiento al fallo conforme a lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 192 y numerales 1, 2 y 3 del artículo 195 de la Ley 1437 del 2011.”*

2. Hechos

Indica el accionante que viene prestando sus servicios al Distrito Capital como docente con vinculación territorial en carrera y se encuentra escalafonado en el Grado 3 Nivel B con Maestría.

Refiere que participó en el Proceso de Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativo-ECDF-III cohorte 2018-2019 en la modalidad de video (Evaluación de video por pares, encuesta y evaluaciones de desempeño), que fue convocado mediante Resolución No. 018407 del 29 de noviembre de 2018, expedida por el referido Ministerio.

Señala que el 26 de agosto de 2019, fueron publicados los resultados de la evaluación efectuada en el marco de dicho concurso, en la que obtuvo un puntaje global de 75.22 puntos con anotación de **NO-APROBADO**, destacando que el puntaje aprobatorio era de 80 puntos.

Indica que oportunamente presentó reclamación para que fueran revisados nuevamente todos los componentes de la evaluación y mediante oficio del 6 de noviembre de 2019, se resolvió de manera desfavorable tal solicitud confirmando el puntaje obtenido.

Indica que de prosperar las pretensiones debe tenerse en cuenta que los efectos fiscales de la reclasificación en el escalafón docente se surten a partir del 4 de septiembre de 2019 o a partir del 7 de noviembre de esa anualidad.

3. Normas Violadas y Concepto de violación.

El accionante indica que los actos administrativos atacados desconocieron los artículos 1, 2, 5, 6, 13, 25, 26, 29, 53, 58, 93, 125, 209, 228 y 336 de la Constitución de 1991, el Convenio 122 de 1964 y Convenio 151 de 1978 (OIT), Ley 4ª de 1992, Ley 115 de 1994, Decreto 160 de 1994, Ley 411 de 1997, Ley 715 de 2001, Decreto 1278 de 2002, Decreto 1092 de 2012, Decretos 1072, 1075 de 2015, Decreto 1751 de 2016 y demás normas subsidiarias y complementarias,

Manifiesta que con ocasión a la negociación llevada a cabo en el año 2015, entre el Gobierno Nacional y la Federación Colombiana de Educadores-FECODE, se suscribió un acuerdo el 7 de mayo de 2015, con el objetivo de reglamentar el proceso de ascenso en el escalafón docente para aquellos docentes que entre los años 2010 y 2014, no habían podido ascender en el escalafón, para lo cual se estableció que en desarrollo del Decreto 1278 de 2002 se llevaría a cabo una evaluación, bajo la denominación “*Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativa ECDF*”, que comprendería a dos modalidades, la primera se denomina **Vídeo** que comportaba una evaluación efectuada pares académicos designados respecto del vídeo filmado por el docente aspirante, también encuestas y evaluaciones de desempeño, con las que se obtenía un puntaje total; y la segunda modalidad, consistía en un **curso de formación**, al que debían someterse los docentes que no superaran la primera evaluación; ese curso era realizado por facultades universitarias de reconocida idoneidad y se focalizaría en las falencias detectadas en la primera evaluación, luego con la certificación procedería la actualización del escalafón.

Esas precisiones las realizó respecto de la primera convocatoria para ascenso en el escalafón docente que correspondió al año 2015. Pero en el caso puntual del accionante, indicó que en el artículo 2.4.1.4.2.1. del Decreto 1657 de 2016, todo el proceso evaluativo docente se encuentra a cargo del Ministerio de Educación Nacional, es por ello que con la Resolución No. 018407 del 29 de noviembre de 2018, se estableció el cronograma de la convocatoria y de manera puntual en el artículo 7º de ese acto administrativo, se determinó que la evaluación tenía un enfoque cualitativo y en el parágrafo del artículo 9º se advirtió que la evaluación se aplicaba siguiendo los procedimientos señalados por el ICFES.

Indica que el proceder del ICFES, constituye una extralimitación de los deberes constitucionales y funcionales en la medida que utilizó de manera unilateral la Guía de Niveles de Desempeño expedida para la Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativa (ECDF) 2018-2019.

Señala que el artículo 13 de la prenombrada Resolución, fue transgredido en razón a que la evaluación docente no fue objetiva, particularmente en los criterios señalados para docentes de bachillerato grados de sexto a once, pues se otorgaban los siguientes puntajes: (i) observación de video 80%, (ii) autoevaluación (encuesta) 10%. (iii) Evaluación de desempeño (promedio aritmético de las últimas dos que haya presentado) 5% y (iv) Encuesta estudiantes 5%.

Indica que constituye una “*odiosa discriminación*”, la evaluación del video efectuada al accionante, porque los demás compañeros obtuvieron los 80 puntos posibles en ese instrumento.

Refiere también que el video comporta tres componentes: **(i)** identificación y testimonio introductorio donde se presenta el contexto de la clase; **(ii)** desarrollo de la actividad pedagógica poniendo en evidencia actividades de enseñanza y aprendizaje y **(iii)** testimonio de cierre. Para este video debía anexarse consentimiento informado de los representantes legales de los estudiantes.

Al dejarle todo el procedimiento de evaluación y calificación a cargo del ICFES, se desconoce las previsiones de la Corte Constitucional en la sentencia C-675 del 30 junio de 2005.

Refiere que el párrafo del artículo 12 de la prenombrada Resolución, solo estableció la designación de un tercer par evaluador, que en este caso no valoró la retroalimentación de los dos pares iniciales, por lo que no se tuvo en cuenta la reclamación elevada por el accionante, que discutía cada uno de los ítems evaluados.

En lo que toca a la autoevaluación, indica que de conformidad con el artículo 10 de la Resolución en comento debía respetarse la calificación asignada en la autoevaluación y el ICFES la varió.

Respecto de las encuestas se indica que se aplicaron a estudiantes con los que no tenía ninguna asignación académica durante el año 2019, situación que se conversó con el encuestador y no fue atendida.

Frente a las evaluaciones de desempeño asegura que las mismas no fueron tenidas en cuenta, no corresponden al docente demandante y a las que le notificó el rector del colegio, lo que implica que la entidad territorial no actualizó prontamente la evaluación del accionante, lo que indujo en error al ICFES.

Con similares argumentos, solicita que se aplique la excepción de inconstitucionalidad de la Resolución No. 018407 del 29 de noviembre de 2018 modificado por la Resolución No. 008652 del 14 de agosto de 2019, por encontrarse en contradicción con la sentencia C-675 de 2005.

Finalmente, propone como cargo de nulidad el de **falsa motivación**, que a su juicio se configura por cuanto el acto demandado desconoce las leyes 26 y 27 de 1976, 411 de 1997 y 524 de 1999 y por las razones que se expusieron sobre cada uno de los ítems a evaluar.

4. Trámite

La demanda fue admitida mediante auto del 12 de febrero de 2021, que ordenó notificar a las demandadas Nación-Ministerio de Educación Nacional, Secretaría de Educación Distrital y el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-ICFES.

5.. Contestación de la demanda

5.1. Nación-Ministerio de Educación Nacional²

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, destacando que se han atendido los Acuerdos Colectivos y en el caso particular del accionante, las evaluaciones se realizaron conforme con la reglamentación respectiva y siguiendo los protocolos señalados para el efecto.

Indica que el artículo 2.4.1.2.1 del Decreto 1075 de 2015 subrogado por el Decreto 1657 de 2016, que en el artículo 2.4.1.4.3.1., establece las etapas del concurso que son las siguientes:

- “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.”*

Indica que las etapas 2 a 6 la adelanta el ICFES en virtud del Convenio Marco 644 de 2016, porque dicha entidad hace parte del proceso ECDF y lo que ha dado lugar a inscribir contratos interadministrativos para dar cumplimiento a la Resolución No. 18407 de 2018.

Destaca que de conformidad con el artículo 26 del Decreto 1278 de 2002, la finalidad de la evaluación docente es mantener los niveles de idoneidad, calidad y eficiencia en el personal docente, por lo que se desarrolla la evaluación como un instrumento de evaluación y para garantizar las competencias de ese personal.

Advierte que de manera particular, la evaluación se compuso de los siguientes requisitos: (i) video pedagógico, (ii) Autoevaluación, (iii) Encuestas y (iv) promedio de las dos últimas evaluaciones de desempeño.

Indica respecto del video, que lo evaluaban dos pares académicos que los visualizaban de manera independiente y daban sus observaciones, mismas que debían coincidir para garantizar la calificación y para determinar el grado de concordancia, se parte de un análisis estadístico con el método Kappa de Fleiss, W de Kendall y Rho de Spearman, que permite garantizar la confiabilidad y objetividad en la evaluación.

² Archivo digital No. 18.

Respecto a la falta de concordancia en los criterios a evaluar debía designarse un tercer par independiente, con el propósito de salvaguardar la confiabilidad y objetividad en la evaluación. Una vez concluido el procedimiento, se utilizó el método estadístico modelo de múltiples facetas de Rasch, para obtener el puntaje numérico final.

Lo anterior permite estudiar la severidad con la que los pares evalúan cada uno de los ítems exigidos.

En lo que toca a la autoevaluación, advierte que es cierto que el ICFES debía mantener la que efectuara el docente, pero destaca que las preguntas tienen opción de múltiple respuesta y todas las respuestas tienen un valor, por ejemplo las opciones positivas son: “Si”, “Siempre” o “Totalmente de Acuerdo” y las opciones negativas son: “No”, “Nunca” o “Totalmente en desacuerdo”, cada opción comporta un valor diferente según la pregunta y así mismo es la calificación.

Añade que de acuerdo con las respuestas a los ítems evaluados se estableció un valor numérico, destacando que es una medición indirecta de un factor cualitativo, tal y como lo estableció la Resolución No. 018407 de 2018.

En torno a de las encuestas, advierte que las mismas se practican a los estudiantes que ven la asignatura con el profesor evaluado y también contiene unos ítems cuya respuesta comporta unas opciones similares a las señaladas y aunque las opciones de respuesta sean iguales, la actividad académica por la que se pregunta es diferente, por lo que se requiere de un método estadístico para estimar la actuación, se establece una diferenciación y unos umbrales para garantizar la medición.

Y en lo que se refiere al promedio de las evaluaciones de desempeño, indica que es de los últimos dos años, por lo que es carga del docente verificar que las evaluaciones que obren en el sistema sí corresponden a las suyas y que es la entidad territorial la encargada de subirlas en el sistema, para que sean valoradas oportunamente.

Con base en la anterior argumentación formuló las excepciones de ***“inexistencia de las obligaciones pretendidas”***, ***“presunción de legalidad de los actos administrativos”*** y la excepción genérica.

5.2. Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-ICFES³

Este Instituto se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, argumentando que no puede el Despacho determinar que una calificación obtenida por el demandante de NO APROBADO, se declare APROBADO, más aún cuando el docente puede presentarse nuevamente a la reclasificación de conformidad con el Decreto 1278 de 2000.

Destaca que la simple inscripción de un docente al proceso evaluativo ECDF, no impone al ICFES que asegure la aprobación.

³ Archivo Digital 17.

Refiere sobre el principio de favorabilidad invocado consistente en que, si un educador obtiene 85/100, se revisa el universo de educadores evaluados y siendo esa la calificación más alta será 100/100, pero lo que no tiene en cuenta el demandante que, en este caso, hubo 907 docentes que sacaron 100/100, por lo que el puntaje del demandante fue de 71.02, lo que no se podía modificar invocando dicho principio.

Por su parte, respecto del video advirtió que se aplicó neutralidad y objetividad en el proceso estadístico, para lo cual se obtienen dos valoraciones de dos pares independientes, a las que se les asigna puntaje con la aplicación de criterios estadísticos: Kappa de Fleiss, W de Kendall y Rho de Spearman y son dos pares académicos independientes los que hacen observaciones sobre los diversos ítems a tener en cuenta, consolidando por parte del ICFES los resultados, con el método estadístico Múltiples Facetas de Rasch, para obtener el puntaje numérico final.

En cuanto a la retroalimentación de los pares evaluadores, no puede hacerse la calificación con la observación de los evaluadores sino con los ítems dispuestos para cada criterio, destacando que esos comentarios, es para destacar que el par si evaluó el video presentado por el docente y tiene como propósito ofrecerle insumos o herramientas de mejora. Entonces la reflexión pedagógica no incide en el puntaje.

Advierte que el demandante tiene la percepción de que el video es el único instrumento a evaluar, además los niveles no tienen incidencia en la evaluación, porque el objetivo de estos es que el educador identifique en que ítems presenta más fortaleza y en cuales debilidad.

Respecto del instrumento de autoevaluación, advierte el ICFES que *“...no se diseñaron para que los docentes asignaran una nota apreciativa o discrecional, sino que están dadas en atención a la pertinencia con que desarrolla su ejercicio pedagógico, educativo, directivo o sindical...”*⁴, por lo que indica que seleccionar en todas las respuestas las opciones *“Si”*, *“Siempre”* o *“Totalmente de Acuerdo”* o *“No”*, *“Nunca”* o *“Totalmente en desacuerdo”*, no implica que seleccionar siempre la misma opción sea acertado y se utiliza un sistema estadístico de medición.

En lo que toca a las encuestas a los estudiantes, advierte que no fue un ítem objeto de reclamación que en el concepto de violación se equivoca, porque no se presentó novedad alguna, por lo que considera que no es cierto que se afirme que no se valoró la percepción de los estudiantes que toma asignatura, porque si bien la encuesta es aleatoria, se seleccionan 12 estudiantes que tienen contacto con el docente según la base de datos suministrada.

Además, se afirma en el concepto que el docente es de básica primaria cuando es de secundaria.

Frente a las evaluaciones de desempeño, alega que el docente no presentó reclamación y se advierte que se trabaja con las que aparecen reportadas por la Entidad territorial y que incluso se estableció un protocolo para el efecto, al punto que el 17 de septiembre de 2019, el Ministerio de Educación Nacional, pidió a dichas

⁴ Archivo Digital 17 Pagina 28.

entidades la actualización de las bases de datos información que fue entregada al ICFES hasta el 24 de septiembre de 2019 y la puntuación que obtuvo el accionante lo fue de 97.7, que corresponde al promedio aritmético de las dos evaluaciones.

En punto de la notificación, advierte que la misma se surtió conforme con el artículo 15 de la Resolución No. 18407 del 29 de noviembre de 2018, que precisó respecto de las reclamaciones lo siguiente: *“la decisión que resuelva la reclamación será publicada a través del aplicativo que disponga para esto. Con la decisión que resuelva la reclamación no procede ningún recurso.”*⁵

Con base en la anterior argumentación se propuso como excepciones *“inexistencia de las causales de nulidad”* y *“inexistencia de la supuesta vulneración de derechos constitucionales del demandante”*.

5.3. Distrito Capital-Secretaría Distrital de Educación de Bogotá.

Mediante auto del 7 de abril de 2022⁶, se ordenó vincular a esta entidad la cual fue notificada en debida forma sin que presentara escrito de contestación alguno.

6.- Alegatos de conclusión

Por medio de auto calendarado el 5 de febrero de 2021⁷, se corrió traslado a las partes y al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Despacho para que presentaran sus alegatos de conclusión y concepto, respectivamente, destacando que en el presente caso no hay pruebas que practicar por lo que procede resolver el mérito mediante sentencia anticipada.

6.1. Parte Accionante⁸

Mediante auto del 15 de septiembre de 2022, se dispuso fijar el litigio y se ordenó oficiar, para que tanto el Ministerio de Educación Nacional y Secretaría Distrital de Educación, se enviaran unas documentales solicitada oportunamente.

Con auto del 3 de noviembre de 2022, se incorporaron las pruebas documentales solicitadas y se corrió traslado común a las partes para que presentaran sus alegaciones finales.

6.2. Parte Accionante

La parte demandante, reiteró lo solicitado en la demanda, especialmente lo narrado en el concepto de violación, por lo que no es necesario hacer referencia nuevamente a dicha argumentación.

6.3. Ministerio de Educación Nacional

Esta demandada insiste en todos los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda, destacando nuevamente las etapas de la evaluación ECDF y los mecanismos de calificación utilizados.

⁵ Archivo Digital 17 Pagina 37.

⁶ Archivo Digital 22.

⁷ Fol. 393

⁸ Fols. 407 a 416.

6.4. Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-ICFES

Esta entidad reitera su oposición a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y en lo que toca a la valoración probatoria, advierte que en el proceso no obra un solo documento que demuestre el error en el que presuntamente incurrió esta demandada al otorgar la calificación al demandante, precisa lo pertinente a la valoración del Video, que fue indicado en la contestación, lo mismo que la autoevaluación y promedio de las dos evaluaciones, pero respecto de las encuestas insiste en que los hechos de la demanda no guardan relación con la realidad del demandante, si se practicaron encuestas y sí registra puntaje de este instrumento evaluativo.

Destaca que ya cursó un proceso similar a este y que las pretensiones fueron negadas en sentencia de segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca-Sección Segunda-Subsección "D", el 26 de mayo de 2022, dentro del proceso 110013335025202000192 00.

En consecuencia, considera que su actuación dentro de la evaluación ECDF, se encuentra acorde a derecho y por lo mismo solicita que se nieguen las pretensiones en su contra.

Por otra parte, se advierte que tanto la Secretaría Distrital de Educación como el Ministerio Público guardaron silencio dentro del término legal.

II. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

El presente asunto se contrae a determinar si es procedente declarar la nulidad de los actos acusados y en consecuencia, si es procedente ordenar que se modifique la calificación determinando que el accionante aprobó la Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativa para el año 2019 y debe ser reubicado salarialmente al Grado 3 Nivel C, Magister con efectos fiscales desde el 4 de septiembre de 2019 o de la fecha que resulte probada, con el reconocimiento de diferencias salariales y prestacionales debidamente indexadas.

2. Marco Normativo

2.1. Ascenso en el nuevo estatuto docente comprendido en el Decreto 1278 de 2002.

Sea lo primero mencionar que el ascenso para los maestros no necesariamente se ve reflejado en el cargo ejercido sino en el cambio de nivel salarial, pues puede ocurrir que el docente se mantenga dictando clases en preescolar, primaria o secundaria y haya ascendido en el escalafón lo que le permite recibir mejores condiciones salariales a cambio de su servicio. Sobre el particular, el Decreto 2277 de 1979, reguló lo pertinente al escalafón docente y lo definió de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 8º.- Definición. Se entiende por Escalafón Docente el sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos.

La inscripción en dicho Escalafón habilita al educador para ejercer los cargos de la carrera docente.

ARTÍCULO 9º.- Creación y Grados. *Establécense el Escalafón Nacional Docente para la clasificación de los educadores, el cual estará constituido por catorce grados en orden ascendente, del 1 al 14.”*⁹

Con base en lo expuesto, se advierte que el ingreso al escalafón docente lo determinaba el nombramiento en propiedad en un cargo docente, previa acreditación del título de formación requerida para dictar clase en cada uno de los niveles señalados en la norma.

Posteriormente, en desarrollo del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, se expidió el nuevo estatuto de profesionalización docente que corresponde al Decreto 1278 de 2002, que tiene por objeto garantizar el acceso meritocrático a la carrera docente y de manera particular; y para el ingreso al escalafón docente señaló:

“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:*

Grado Uno:

- a) Ser normalista superior; (Revisada por la Corte Constitucional, sentencia C-422 de 2005).*
- b) Haber sido nombrado mediante concurso;*
- c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba.*

Grado Dos:

- a) Ser licenciado en Educación o profesional con título diferente más programa de pedagogía o un título de especialización en educación;*

⁹ Decreto 2277 de 1979

- b) Haber sido nombrado mediante concurso;
 - c) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba; o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno.
- Grado Tres: a) Ser Licenciado en Educación o profesional;
- b) Poseer título de maestría o doctorado en un área afín a la de su especialidad o desempeño, o en un área de formación que sea considerada fundamental dentro del proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes;
 - c) Haber sido nombrado mediante concurso;
 - d) Superar satisfactoriamente la evaluación del período de prueba; o la evaluación de competencias en caso de que esté inscrito en el Grado Uno o Dos. (Revisada por la Corte Constitucional, sentencia C-647 de 2006).

PARÁGRAFO. *Quien reúna los requisitos de los Grados Dos o Tres puede aspirar a inscribirse directamente a uno de estos 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. (Revisado por la Corte Constitucional en las sentencias C-895 de 2003, C-208 de 2007 y C-031 de 2008).
(...).*

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. (Norma declarada exequible por la Corte Constitucional en las sentencias C-666 de 2016 y C-208 de 2007)*¹⁰

De acuerdo con la norma citada, el concurso determina el ingreso a la carrera docente y también la inscripción en el escalafón según el grado de formación acreditado, siempre y cuando se supere el período de prueba respectivo.

Cabe precisar, que el escalafón se encuentra compuesto por tres grados y cada uno de ellos cuenta con cuatro niveles salariales, siendo determinante el grado de formación superior del docente y la superación del período de prueba. En efecto, según los requisitos del artículo 21 citado, desde el ingreso el docente puede aspirar al grado 1, 2 o 3 y con las evaluaciones por competencia ascender de nivel dentro del grado, lo que motiva al maestro a continuar con sus estudios y a mejorar constantemente sus metodologías de enseñanza para obtener buenas calificaciones por parte de sus alumnos.

Ahora bien, para el ascenso y reubicación en el nivel salarial, también se requiere de evaluaciones de competencias del maestro aspirante, que tienen por objeto valorar las nuevas formaciones adquiridas, la experiencia, evaluación de

¹⁰ Decreto 1278 de 2002.

desempeño durante un período mínimo de tres (3) años y la superación de las pruebas que se le soliciten.

Sobre el tipo de evaluaciones de la que son objeto los docentes escalafonados, los artículos 35 y 36 del Decreto en comento indican:

“ARTÍCULO 35. EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS. *La competencia es una característica subyacente en una persona causalmente relacionada con su desempeño y actuación exitosa en un puesto de trabajo.*

La evaluación de competencias será realizada cada vez que la correspondiente entidad territorial lo considere conveniente, pero sin que en ningún caso transcurra un término superior a seis (6) años entre una y otra. Se hará con carácter voluntario para los docentes y directivos docentes inscritos en el Escalafón Docente que pretendan ascender de grado en el Escalafón o cambiar de nivel en un mismo grado. Se hará por grados en el escalafón y por cargos directivos docentes. Debe permitir la valoración de por lo menos los siguientes aspectos: competencias de logro y acción; competencias de ayuda y servicio; competencias de influencia; competencias de liderazgo y dirección; competencias cognitivas; y competencias de eficacia personal. (Declarado exequible por las Sentencias C-734 de 2003 y C-895 de 2003)

PARÁGRAFO. *El Ministerio de Educación Nacional será responsable del diseño de las pruebas de evaluación de competencias y definirá los procedimientos para su aplicación, lo cual podrá hacerse a través de cualquier entidad pública o privada que considere idónea. (Declarado exequible por las Sentencias C-734 de 2003 y C-895 de 2003, C-208 de 2007, C-031 de 2008 y C-666 de 2016).*

ARTÍCULO 36. RESULTADOS Y CONSECUENCIAS DE LAS EVALUACIONES DE DESEMPEÑO Y DE COMPETENCIAS. *Las evaluaciones de desempeño y de competencias tendrán las siguientes consecuencias según sus resultados:*

1. Evaluación ordinaria periódica de desempeño anual:

El docente que obtenga una calificación inferior al sesenta por ciento (60%), la cual se considera no satisfactoria, durante dos (2) años consecutivos en evaluación de desempeño, será excluido del escalafón y, por lo tanto, retirado del servicio.

Los directivos docentes que obtengan una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) durante dos (2) años consecutivos, serán regresados a la docencia una vez exista vacante, si provenían de la docencia estatal; en cuyo caso percibirán el salario que corresponda a dicho cargo, de acuerdo con el grado y el nivel salarial que poseían. Si no provenían de la docencia estatal, serán excluidos del Escalafón Docente y retirados del servicio. (Declarado exequible por la Sentencia C-895 de 2003).

2. Evaluación de competencias:

Serán 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 de competencias. Para las reubicaciones y ascensos se procederá en estricto orden de puntaje hasta el monto de las disponibilidades presupuestales anuales. (Declarado Exequible por la Sentencia C-078 de 2012)

PARÁGRAFO. *Las evaluaciones de desempeño son susceptibles de los recursos de reposición y apelación, las cuales deben ser resueltas dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su presentación, por el inmediato superior y por el superior jerárquico respectivamente. (Declarado Exequible por las Sentencias C-208 de 2007 y C-666 de 2016)”*¹¹

¹¹ Ibidem.

Como se desprende de la norma citada, la evaluación por competencias debe ser programada por el Ministerio de Educación Nacional, autoridad que señala las características de la evaluación y el ente que estará encargado de la práctica de las pruebas respectivas.

Por su parte, el Decreto 2715 de 2009, que reglamentó la evaluación de competencias de los docentes, sobre las responsabilidades de las entidades públicas que tienen relación con la carrera administrativa docente, señaló:

“Artículo 6º. Responsabilidades del Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional será responsable de:

1. Establecer criterios para el diseño, la construcción y la aplicación de pruebas para la evaluación de competencias.
2. Definir anualmente el cronograma para el proceso de evaluación de competencias.
3. Prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales certificadas para el desarrollo de la evaluación de competencias.

Artículo 7º. Responsabilidades de la entidad territorial certificada. La entidad territorial certificada será responsable de:

1. Identificar a los potenciales candidatos a ser reubicados o ascender mediante un análisis de la planta de docentes y directivos docentes.
2. Presupuestar y comprometer los recursos necesarios para las reubicaciones y los ascensos de los docentes y directivos docentes, así como los requeridos para el proceso de evaluación de competencias.
3. Convocar a la evaluación de competencias de conformidad con el cronograma definido por el Ministerio de Educación Nacional.
4. Divulgar la convocatoria para la evaluación de competencias y orientar a los docentes y directivos docentes de su jurisdicción para facilitar su participación en el proceso.
5. Verificar los requisitos de los docentes y directivos docentes que obtuvieron más del 80% en la evaluación de competencias y pueden ser candidatos a la reubicación salarial dentro del mismo grado o al ascenso en el Escalafón Docente.
6. Expedir los actos administrativos de reubicación de nivel salarial o ascenso de grado en el Escalafón Docente.
7. Registrar las novedades de inscripción, reubicación y ascenso en el Escalafón Docente.
8. Conocer en primera instancia las reclamaciones relativas al proceso de evaluación de competencias.

Artículo 8º. Responsabilidades del docente o directivo docente. El docente o directivo docente que voluntariamente se presente a la evaluación de competencias será responsable del pago del Número de Identificación Personal (NIP), de la inscripción en la prueba y de su presentación oportuna, así como de la acreditación de los requisitos exigidos para la reubicación en el nivel salarial dentro del mismo grado o el ascenso de grado en el Escalafón Docente.”¹²

Se destaca que la norma en materia de educación, ha sido objeto de unificación con los Decretos 1075 de 2015 y 1657 de 2016, en los que se han reiterado los textos legales antes citados.

¹² Decreto 2715 de 2009.

En punto de las competencias en materia de evaluación docente, se tiene que el Ministerio de Educación Nacional es la autoridad encargada de diseñar las pruebas, señalar los criterios que deben reunir las mismas y establecer el cronograma respectivo para su aplicación y una vez consolidados resultados, remitirá el listado de quienes superaron el 80% para que la entidad territorial proceda a la reubicación de nivel salarial o ascenso, tal como lo establece el artículo 7º numeral 5º del Decreto 2715 de 2009, antes citado.

Así mismo, en los términos del numeral 2º del artículo 7º citado, corresponde a la entidad territorial, realizar la planeación respectiva tanto de la convocatoria de los docentes, como las previsiones presupuestales para responder a los eventuales resultados de las pruebas, una vez recibidos los resultados de las mismas, respecto de quienes aprobaron, procederá a expedir los actos administrativos respectivos de nivelación salarial o ascenso según el grado y nivel de escalafón obtenido por el docente.

Sobre la pertinencia del puntaje exigido para aprobar la evaluación de competencias, (que es del 80%, a diferencia del concurso de ingreso que es del 60%), la Corte Constitucional ha indicado lo siguiente:

“4.4.5. La idoneidad de los medios para la consecución del fin constitucional.

Las escalas de evaluación establecidas en la norma acusada que, según el actor, deberían ser idénticas para los tres grupos, responden a las propias finalidades de cada una de ellas: (i) los procesos de selección a través de concurso¹³, permiten la selección en el mercado laboral, de las personas más idóneas para desempeñar el cargo de docente; (ii) la evaluación anual ordinaria de desempeño¹⁴, posibilita que permanezcan en el servicio educativo los docentes que hayan obtenido los mejores resultados en el ejercicio del cargo; y la evaluación de competencias¹⁵, permite seleccionar los mejores educadores que debido a sus méritos, calidades y resultados, están llamados a ascender en el escalafón docente o a ser reubicados salarialmente. Cada una de las pruebas, identifica los mejores educadores para cada cargo, área y nivel, constituyéndose en técnica de escogencia idónea de cada uno de los objetivos propuestos en las diferentes clases de pruebas.

El proceso de concurso para el ingreso a carrera tiene un estándar aprobatorio menos exigente -60%- , pues se dirige a la selección del universo de docentes para el sistema educativo público; en tanto la evaluación de competencias busca seleccionar los mejores educadores que por sus méritos, calidades y resultados, están llamados a ascender en el escalafón docente o a ser reubicados salarialmente, a modo de incentivo para su crecimiento profesional y la mejor calidad de la educación, lo que supone un proceso selectivo y exigente que justifica la imposición de un umbral aprobatorio -80%- superior al del ingreso o la mera permanencia.”¹⁶

¹³ Si obtienen: 1. Una calificación igual o mayor al 60%, serán inscritos en el escalafón docente. 2. Calificación inferior al 60% serán retirados. 3. Los Directivos docentes con calificación inferior al 60%, si estaban inscritos en el escalafón, serán regresados a docentes y si no lo estaban inscritos, serán retirados.

¹⁴ Si obtienen: 1. Calificación inferior al sesenta por ciento (60%), por dos (2) años consecutivos, serán excluidos del escalafón y, retirados del servicio. 2. Directivos docentes que obtengan una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) durante dos (2) años consecutivos, serán regresados a la docencia una vez exista vacante, si provienen de la docencia estatal; en cuyo caso percibirán el salario que corresponda a dicho cargo, de acuerdo con el grado y el nivel salarial que poseían. Si no provienen de la docencia estatal, serán excluidos del Escalafón Docente y retirados del servicio.

¹⁵ Si obtienen más del 80% en la evaluación de competencias, serán candidatos a ser reubicados en un nivel salarial superior, o a ascender en el escalafón docente, si reúnen los requisitos para ello.

¹⁶ Corte Constitucional Sentencia C- 078 de 2012, con ponencia del Magistrado Dr. Mauricio González Cuervo. Las citas correspondientes a los numerales 22 a 24, provienen del texto jurisprudencial citado.

Conforme con la cita jurisprudencial precedente, se exige una calificación más alta en la Evaluación de Competencias, porque ello estimula a los docentes a continuar en su capacitación y mejorar en la prácticas metodológicas de enseñanza, adaptándose a los cambios sociales y preparándose para enfrentar las nuevas necesidades de conocimiento que demandan las generaciones venideras, lo que garantiza que la educación pública que se ofrezca sea dictada por personas con las máximas calidades para el efecto y así mismo los niños adquieran los mejores conocimientos para que en el futuro puedan integrarse de una mejor forma a la sociedad productiva.

En desarrollo de los artículos 26 y 35 del Decreto Ley 1278 de 2002, fue expedido el Decreto 1075 de 2015, que en el artículo 2.4.1.4.2.1., estableció que el Ministerio de Educación Nacional tiene a su cargo, en materia de evaluación docente las siguientes competencias:

“ARTÍCULO 2.4.1.4.2.1. Responsabilidades del Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional será responsable de:

- 1. Liderar y establecer el diseño, la construcción y la aplicación de la evaluación regulada en las anteriores secciones de este capítulo.*
- 2. Prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales certificadas en educación, para el desarrollo de la evaluación, de conformidad con las competencias asignadas en el artículo siguiente.*
- 3. Definir anualmente el cronograma para el proceso de la evaluación.*
- 4. Adelantar las gestiones necesarias, en el marco de sus competencias, para que los educadores puedan participar, efectivamente, en la evaluación de que trata el presente capítulo.*
- 5. Propender porque se cumplan todas las etapas del proceso de evaluación previstas en el artículo 2.4.1.4.3.1 del presente decreto.”*

Así mismo, el Decreto 1657 de 2016, sobre las etapas del proceso de evaluación y la competencia para adelantarlos, precisó:

“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.

A partir del día siguiente hábil de esta publicación, los educadores contarán con un término de cinco (5) días hábiles para presentar las reclamaciones a que hubiere lugar por medio de la referida plataforma. El Ministerio de Educación Nacional o la entidad contratada para operar la evaluación contará con un término de cuarenta y cinco (45) días para resolver, a través del mismo medio, las reclamaciones presentadas.

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.

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 2 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.

La entidad territorial certificada en educación deberá apropiarse los recursos correspondientes que amparen la ejecución y los pagos originados en los correspondientes actos administrativos que se hayan proferido. En caso de que los recursos presupuestales resultaren insuficientes, la entidad territorial deberá apropiarse dichos recursos máximo en la siguiente vigencia fiscal y proceder al pago del ascenso de grado o la reubicación de nivel salarial con los efectos fiscales definidos por el presente artículo.”

Queda claro entonces que en la convocatoria a la evaluación, la práctica de ésta y la publicación de resultados, participa tanto el Ministerio de Educación Nacional, como a quien esta entidad contrata (que en este caso es el ICFES) y la Entidad Territorial, es decir, la Secretaría de Educación respectiva.

4. Caso Concreto

En el caso sub examine se tiene que el demandante **Ciro Ernesto Montoya Pedraza** se encuentra vinculado a la planta docente para educación básica secundaria

desde el 9 de julio de 2010¹⁷, y presta sus servicios en el Colegio Jhon F. Kennedy en Bogotá, a cargo del área de informática y tecnología.

Así mismo, se encuentra acreditado que el referido docente, indicó al momento de la presentación de la demanda que ostenta el escalafón Grado 3 Nivel B Magister y aspiraba con la Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativo-III Cohorte 2018 convocada con la Resolución No. 018407 del 29 de noviembre de 2018, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, que se le reubicara en el Nivel C, pero no superó el puntaje mínimo para la reclasificación salarial.

Aclarado lo anterior, se tiene que el actor formula oposición frente al reporte de resultado del 26 de agosto de 2019 y la respuesta a la reclamación resuelta mediante oficio del 6 de noviembre de 2019, ambos actos expedidos por el ICFES, por considerar que **(i)** el ICFES carece de competencia para adelantar la evaluación ECDF, por lo que esa atribución es únicamente del Ministerio de Educación Nacional; **(ii)** cada una de las calificaciones determinadas en los componentes de la evaluación (video, autoevaluación, encuestas y evaluación de desempeño), no se ajusta a las previsiones de la Resolución No. 018407 del 29 de noviembre de 2018 y la Resolución No. 08652 del 14 de agosto de 2019 **(iii)** existe falsa motivación en las calificaciones porque no se ajustan a lo determinado en las prenombradas Resoluciones y **(iv)** procede la excepción de inconstitucionalidad de las Resoluciones No. 018407 del 29 de noviembre de 2018 y No. 08652 del 14 de agosto de 2019, pues desconocen abiertamente el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-675 del 30 de junio de 2005, sobre la facultad reglamentaria de la evaluación de la educación por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Atendiendo lo anterior, procede el Despacho a pronunciarse en el orden indicado sobre la solicitud de nulidad planteada.

4.1. Falta de competencia del ICFES para la aplicación y calificación de la Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativo-III Cohorte 2018.

Sea lo primero señalar que la Ley 1324 del 13 de julio de 2009, que transformó el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-ICFES en el artículo 12 sobre la competencia se estableció:

“ARTÍCULO 12. Transfórmese el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior, ICFES, en una Empresa estatal de carácter social del sector Educación Nacional, entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional. El Gobierno podrá modificar el nombre de la entidad, y podrá disponer, sin embargo, que use la denominación "ICFES", para efectos tales como otorgar sellos de calidad o distinguir los exámenes que se realicen bajo su responsabilidad.

El ICFES tendrá por objeto ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorar la calidad de la educación. De la misma manera el ICFES podrá realizar otras evaluaciones

¹⁷ Archivo digital No. 35 página 1.

que le sean encargadas por entidades públicas o privadas y derivar de ellas ingresos, conforme a lo establecido en la Ley 635 de 2000.

*El ICFES tendrá su domicilio en la ciudad de Bogotá, D. C.
(...)*

*El ICFES tendrá, por lo menos las funciones a las que se refiere esta ley y las que a continuación se describen:
(...)*

6. Prestar asistencia técnica al Ministerio de Educación Nacional y a las Secretarías de Educación, en temas relacionados con la evaluación de la calidad de la educación que son de su competencia.

*7. Realizar estudios e investigaciones en el campo de la evaluación de la calidad de la educación que contemplen aspectos cuantitativos y cualitativos.
(...)*

12. Participar en el diseño, implementación y orientación del sistema de evaluación de la calidad de la educación en sus distintos niveles.”¹⁸

Como puede observarse, el ICFES es una entidad dedicada a la evaluación de la calidad de la educación en todos los niveles, cuenta con los insumos y herramientas necesarias para el efecto, incluso dichas funciones justifican su participación en la Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativo-III Cohorte 2018, esto sumado a que para el efecto se suscribió un convenio marco No. 644 de 2016, que si bien no se aportó, sí fue citado por el Ministerio de Educación Nacional¹⁹, sin que este aspecto haya sido controvertido por la parte demandante, precisando que el objeto de tal convenio fue el siguiente:

“Dentro de las acciones a realizar en marco del convenio se destacan:

- El diseño de los instrumentos de evaluación.*
- Logística de aplicación de instrumentos.*
- Calificación de los instrumentos de evaluación.*
- Soporte técnico para administración de las plataformas tecnológicas.*
- Trámite de las reclamaciones.”²⁰*

El Despacho observa que el convenio referido dio lugar a la celebración del contrato interadministrativo No. 194 de 2019, mediante el cual se le permitió al ICFES realizar los análisis estadísticos pertinentes de los instrumentos de evaluación de los docentes y resolver cualquier reclamación al respecto, según se desprende de lo indicado en la contestación de la demanda.

Conviene anotar que esa delegación en materia de la evaluación de los docentes se encuentra autorizada expresamente por el parágrafo del artículo 35 del Decreto 1278 de 2002, en el que se establece que: *“el Ministerio de Educación Nacional será*

¹⁸ Ley 1324 de 2009.

¹⁹ Archivo Digital No. 17 página 18.

²⁰ Ibidem.

responsable del diseño de las pruebas de evaluación de competencias y definirá los procedimientos para su aplicación, lo cual podrá hacerse a través de cualquier entidad pública o privada que considere idónea.²¹ (negritas y subrayas del Juzgado).

Es por lo anterior, que la Resolución No 018407 del 29 de noviembre de 2018 “*por la cual se establecen las reglas y la estructura del proceso de evaluación que tratan los artículos 35 y 36 (numeral 2º) 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*”²², señaló cuales eran los instrumentos de evaluación, los puntajes con los que se aprobaba la evaluación, las condiciones de entrega de los instrumentos o práctica de la evaluación, los criterios a tomar en consideración al momento de evaluar cada educador, así como el número de pares evaluadores para los videos, la forma de escogencia y participación en esa evaluación.

También dicho acto administrativo, le permitió de manera autónoma al ICFES efectuar la calificación de esos instrumentos, consolidar las calificaciones, entregar resultados, recepcionar reclamaciones y resolverlas.

Ese acto administrativo fue modificado por la Resolución No 008652 del 14 de agosto de 2009²³ “*por la cual se modifica la Resolución No. 018407 de 2018 y se dictan otras disposiciones*”, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, modificó en cuanto a la remuneración de los pares evaluadores, a las puntuaciones para evaluar a los docentes orientadores y directores rurales y también lo pertinente a la forma de resolver las reclamaciones frente a los resultados.

Es decir, tanto la norma citada como las Resoluciones en comento que hacen referencia a la convocatoria y condiciones de la Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativo-III Cohorte 2018, permiten al ICFES participar de manera activa de esa evaluación, estableciendo los puntajes de acuerdo con los requerimientos del Ministerio de Educación Nacional, competencia que sí tenía dicho instituto, distinto a lo afirmado por la parte demandante a lo que se añade que esos actos administrativos de carácter general no fueron demandados con el propósito de discutir las facultades que le fueron otorgadas a dicho Instituto.

En suma, no está probada la alegada falta de competencia en la evaluación aplicada al accionante por parte del ICFES, por lo que este cargo no prospera.

4.2. En cuanto a los instrumentos de evaluación aplicados al demandante

En el presente caso se evidencia que el accionante reclamó sobre cada uno de los instrumentos que componen la Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativo ECDF-III Cohorte 2018, luego para determinar si el docente no fue evaluado conforme lo establecieron las reglas del concurso, que son las contenidas en las Resoluciones No. 018407 del 29 de noviembre de 2018 y No. 08652 del 14 de agosto de 2019, expedidas por el Ministerio de Educación Nacional, debe establecerse si al docente le practicaron todos los ítems de evaluación previstos para su caso y si los mismos cuentan con la calificación correspondiente, según las reglas de la evaluación diagnóstica.

²¹ Decreto 1278 de 2002 artículo 35 parágrafo.

²² https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-379539_pdf.pdf

²³ https://www.mineduccion.gov.co/1780/articles-387777_recurso_1.pdf

Para el efecto, teniendo en cuenta que se trata de un docente de educación básica secundaria, para la evaluación de acuerdo con el artículo 13 de la Resolución No. 018407 del 29 de noviembre de 2018, se estableció:

- Observación del vídeo: 1 a 100 puntos para un 80% de la nota final.
- Autoevaluación (encuesta): 1 a 100 puntos para el 10% de la nota final.
- Encuestas estudiantes: 1 a 100 puntos para el 5% de la nota final.
- Evaluaciones de desempeño (promedio de las dos últimas): 1 a 100 puntos para el 5% de la nota final.

El puntaje consolidado y obtenido por el docente demandante es el siguiente, de acuerdo con los anexos apartados por el ICFES fue²⁴:



Como es evidente, el accionante no obtuvo el puntaje aprobatorio que era de 80 puntos y cada uno de los instrumentos a evaluar, no alcanzaron los 100 puntos propuestos, por lo que se elevó la reclamación respectiva.

Luego para resolver este cargo de nulidad, se analizará instrumento por instrumento, frente a lo establecido en las reglas de la evaluación.

4.2.1. Autoevaluación

Como quedó establecido en precedencia, este ítem tenía un valor del 10% en la nota final el accionante, quien por este ítem obtuvo 90.2/100, aspecto sobre el cual la Resolución No. 018407 del 29 de noviembre de 2018, estableció:

“Artículo 9. Instrumentos de evaluación. La evaluación de carácter diagnóstico

²⁴ Archivo digital No. 17 página 54.

formativa (ECDF), debido a su enfoque cualitativo, involucrará un proceso metodológico de valoración de la práctica educativa y pedagógica, en la cual se utilizarán diferentes métodos e instrumentos que se aplicarán con estricto seguimiento de los procedimientos adoptados por el ICFES, garantizando confiabilidad, validez e imparcialidad en el proceso de evaluación.

Los instrumentos de evaluación que componen la evaluación voluntaria de que trata el presente acto administrativo son los siguientes:

(...)

2. Autoevaluación. *Este es un instrumento con diferentes tipos de preguntas cuyo objetivo es que el educador establezca una calificación frente a su desempeño en las funciones y actividades propias que viene desarrollando. Este instrumento se aplicará para evaluar a docentes de aula, docentes orientadores, rectores y directivos rurales, coordinadores, tutores en comisión para el Programa Todos a Aprender, directivos sindicales, dentro de los cuales se encuentran los docentes en comisión de servicios para desarrollar funciones de apoyo a sindicatos.*

Los lineamientos y guías para el diligenciamiento, así como este instrumento de evaluación, se pondrán a disposición de los evaluados en la plataforma del proceso.”²⁵

Este instrumento, establece que se parte de una encuesta que se le realiza al docente participante, en la que se establecían unas preguntas asociadas con la práctica pedagógica en la que el docente escogía la respuesta que considerara más acorde a sus labores, con opciones predeterminadas, luego si bien el artículo 10 numeral 2 de la referida Resolución establece: “El ICFES respetará la calificación que el docente se haya asignado en su autoevaluación”, lo cierto es que la encuesta de autoevaluación no establecía la posibilidad de poner números o un rango de calificación para el docente eligiera qué nota asignaba a su función o una nota apreciativa y es por ello que las entidades demandadas en sus contestaciones explican, que se trataba de una encuesta que establecía una serie de hipótesis donde el docente escogía una opción que consideraba correcta y no por esa razón, lo era.

Cabe señalar que en el concepto de violación, no se indica cual fue la calificación dada por el docente demandante a su autoevaluación, tampoco qué opciones eligió y que el ICFES no tuvo en cuenta. Ahora bien, si se calculó un 90.2/100, ello implica que, pese a que el docente pudo haber escogido todas las opciones de las preguntas que consideraba acertadas, no todas lo eran conforme a la práctica pedagógica que se evaluaba.

Sobre este aspecto es del caso precisar que una autoevaluación parte de un aspecto subjetivo, porque es el valor con el que considera el docente se debe calificar su trabajo, resultado que sin duda no apreciará en un valor menor de 100 puntos, pero en este caso se insiste, no le era dable escoger un puntaje porque la evaluación no es cuantitativa sino cualitativa; y finalmente, con métodos estadísticos que permitieron determinar el puntaje, no fueron discutidos como fundamento de la nulidad, por lo que no se demuestra en qué consiste el error en este caso, y tampoco se encuentra asidero en la solicitud de que se varíe la calificación de 90.2 a 100.

²⁵ https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-379539_pdf.pdf

Como quedó establecida la regla del concurso, el ICFES respeta la elección del accionante, lo que se evidencia si se observa que le otorgó un puntaje, luego no es de recibo que el demandante desconozca que la opción escogida no necesariamente le otorgaba el máximo puntaje sugerido, sino que dependía del examen del ente evaluador a partir de unos criterios dispuestos previamente.

Luego no se advierte error en la calificación de este instrumento y la argumentación suministrada por la parte demandante, no es concluyente en punto de señalar en qué consiste el yerro, lo que impide al Despacho concluir la prosperidad de este argumento de nulidad.

4.2.2 Encuestas a los estudiantes:

En el artículo 9 numeral 3º de la Resolución 018407 de 2018, sobre las encuestas a los estudiantes, se señala:

“3. Encuestas. Se trata de un instrumento con diferentes tipos de preguntas cuyo objetivo es valorar la percepción, la labor o el grado de cumplimiento del evaluado. La aplicación o no de este instrumento y la población encuestada está determinada por el cargo en el que se desempeñe.

Los lineamientos y guías para el diligenciamiento de los instrumentos de las encuestas que se refieren en este numeral se pondrán a disposición de los evaluados en el portal virtual del proceso.

A continuación, se describe cada una de las modalidades de encuesta y a quienes les resulta aplicable como instrumento de evaluación:

a) Encuesta a estudiantes. Instrumento con diferentes tipos de preguntas cuyo objetivo es valorar la percepción de los estudiantes sobre la práctica educativa del evaluado.”²⁶

En este caso, el accionante advierte en la demanda que las encuestas le fueron aplicadas a estudiantes que no veían la asignatura dictada por él, quienes, como es apenas lógico desconocían la metodología utilizada en su materia. Así mismo, agrega que el ICFES tampoco tuvo en cuenta que se trataba de un docente de primaria o preescolar y lo más relevante en este aspecto es que no reportó el puntaje de este ítem²⁷.

Al respecto debe decirse que el puntaje obtenido por el accionante en las encuestas aplicadas, fue de 89.88 puntos, es decir, distinto a lo afirmado, sí obtuvo una calificación.

Cabe añadir que el accionante no aporta ningún dato que permita advertir que los estudiantes encuestados no lo conocían, e incluso, las certificaciones laborales aportadas con el expediente administrativo²⁸ dan cuenta que se trata de un profesor de secundaria, no de primaria como se afirma. Además, solo en gracia de discusión de aceptarse tal argumentación no resultaría lógico que obtuviera por este instrumento el puntaje reseñado, siendo el máximo posible 100 puntos, pues si

²⁶ https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-379539_pdf.pdf

²⁷ Archivo Digital No. 1 páginas 28 a 30.

²⁸ Archivo Digital No. 35

los estudiantes no lo conocieran, no tendrían la información necesaria para calificar de manera positiva o negativa su metodología de enseñanza y por lo mismo el puntaje no podría ser el reportado de 89.88/100, que es del nivel Superior.

Por otra parte, no se probaron las supuestas diferencias acaecidas con el encuestador alegadas en la demanda, ni que se hubiera puesto en conocimiento del ICFES alguna irregularidad al respecto.

Es importante precisar que la carga de prueba en este caso recae sobre quien realiza las afirmaciones a que se ha hecho referencia, que no sólo resultan contrarias a la realidad procesal, sino que no existió esfuerzo en el sentido de acreditar la veracidad del cargo de nulidad invocado. (Artículos 167 de la Ley 1564 de 2011 y 211 de la Ley 1437 de 2011).

Sobre la carga de la prueba, el Consejo de Estado, acudiendo a su vez a jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha precisado que:

“Como es bien sabido, en derecho existe un principio fundamental que es la carga de la prueba, el cual ha sido desarrollado por la Jurisprudencia, dentro de los cuales se destaca el pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia C-070 de 25 de febrero de 2003, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, cuando sostuvo:

“...Las reglas del “onus probandi” o carga de la prueba

4.. Luego de una prolongada evolución, las reglas de la carga de la prueba en materia civil han decantado hasta el punto que es posible resumir su doctrina en tres principios jurídicos fundamentales: “onus probandi incumbit actori”, al demandante le corresponde probar los hechos en que funda su acción; ‘reus, in excipiendo, fit actor”, el demandado, cuando excepciona, funge de actor y debe probar los hechos en que funda su defensa; y, “actore non probante, reus absolvitur’, según el cual el demandado debe ser absuelto de los cargos si el demandante no logra probar los hechos fundamento de su acción.

Los anteriores principios están recogidos en la legislación sustancial (CC art. 1757) y procesal civil colombiana (CPC art. 177) y responden principalmente a la exigencia para la persona que afirma algo de justificar lo afirmado con el fin de persuadir a otros sobre su verdad. Las reglas generales de la carga de la prueba admiten excepciones si se trata de hechos indefinidos o si el hecho objeto de prueba está respaldado por presunciones legales o de derecho.

En el primer evento, se trata de aquellos hechos que por su carácter fáctico ilimitado hacen imposible su prueba para la parte que los aduce. Las negaciones o afirmaciones indefinidas no envuelven proposiciones que puedan ser determinadas por circunstancias de tiempo, modo o lugar. La imposibilidad lógica de probar un evento o suceso indefinido - bien sea positivo o negativo - radica en que no habría límites a la materia o tema a demostrar. Ello no sucede cuando se trata de negaciones que implican una o varias afirmaciones contrarias, de cuya probanza no está eximida la parte que las aduce. A este respecto establece el inciso 2 del artículo 177 del C.P.C.: “Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba”. ...”

La norma sustantiva contenida en el artículo 1757 del Código Civil, y del estatuto procesal civil del artículo 177; responden principalmente a la exigencia para la persona que afirma algo, de justificar lo afirmado con el fin de persuadir a otros sobre su verdad. Las reglas generales de la carga de la prueba admiten excepciones

si se trata de hechos indefinidos o si el hecho objeto de prueba está respaldado por presunciones legales o de derecho, que no es el caso.”²⁹

Como se desprende de la cita jurisprudencial precedente, la regla general es que la carga probatoria incumbe a la parte que alega un supuesto de hecho y en este caso se realizan afirmaciones que además de resultar desvirtuadas con las pruebas obrantes en este proceso, como se ha expuesto, no tienen un respaldo diferente al dicho de la parte.

Por lo expuesto, no tiene vocación de prosperidad este cargo.

4.2.3. Promedio dos últimas evaluaciones de desempeño

Sobre el particular, el acto que comporta las reglas de la evaluación pluricitada y en el artículo 9º numeral 4º, indicó:

“4. Este instrumento sólo se aplicará para evaluar a los directivos sindicales. Últimas dos evaluaciones anuales de desempeño que haya presentado el educador. Es el promedio aritmético de las últimas 2 evaluaciones anuales de desempeño que haya presentado el educador, registradas en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos y Nómina, implementado en el marco del proyecto de modernización de las Secretarías de Educación.

El ponderado y calificación de este instrumento se hará con base en la información que aparezca registrada en el sistema mencionado.

Para efectos de garantizar la ponderación y calificación correcta de este instrumento las entidades territoriales certificadas en educación (ETC) deberán actualizar en el Sistema Gestión de Recursos Humanos y Nómina la información de las calificaciones de evaluación de desempeño anual de los educadores regidos por el Decreto Ley 1278 de 2002. Dicha actualización deberá realizarse hasta antes de la fecha de vencimiento para la inscripción en el proceso de ECDF so pena de compulsar copias a las autoridades competentes para que den inicio a las investigaciones que correspondan por el incumplimiento de tal deber.

Sin perjuicio de lo anterior, los docentes y directivos docentes deberán verificar ante la ETC que sus calificaciones de las evaluaciones anuales de desempeño hayan sido actualizadas en el sistema mencionado y que las mismas correspondan con las que aparecen en los protocolos de evaluación que les fueron aplicados y notificados,

Todas aquellas inconsistencias frente a la calificación y cargue de las evaluaciones de desempeño anual deberán ser presentadas por el educador únicamente ante la respectiva entidad territorial certificada en educación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.4.1.5.1.10 del Decreto 1075 de 2015. Las ETC deberán resolver de fondo la reclamación de los educadores, actualizando y reportando la información de las calificaciones de la evaluación de desempeño laboral al Sistema de Gestión de Recursos Humanos y Nómina con base en la información de resultados de calificación reportados por el educador.”³⁰

Como se desprende del texto citado, el Despacho advierte que se establecen unas cargas en cabeza de la entidad territorial, en este caso la Secretaría Distrital de Educación de Bogotá (también vinculada a este proceso), que exigen que esta

²⁹ Consejo de Estado-Sección Segunda, Sentencia del 12 de marzo de 2015, con ponencia de la Consejera Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez dentro del proceso de radicación No. 05001-23-31-000-2005-07291-01 (2986-13).

³⁰ https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-379539_pdf.pdf

entidad consolide la información para que pueda realizarse la calificación respectiva; y si esa información no obra en la base de datos o es incorrecta, corresponde al docente elevar la reclamación ante el ente territorial, petición que en ese sentido se echa de menos en el caso particular.

Además, el accionante en el promedio obtuvo un puntaje de 97.7 puntos, lo que significa entonces que las calificaciones de servicios para los años 2017 y 2018 fueron sobresalientes y en la demanda, no se indica qué puntaje se considera debió haberse obtenido tomando en consideración las calificaciones que le fueron notificadas en esas fechas.

Adicionalmente, revisado el expediente administrativo del docente demandante para el año 2017, se observa que obtuvo una calificación general de 96.7 puntos³¹ y para el 2018, 98.7 puntos³², luego promediadas esas dos calificaciones, $(96.7 + 98.7 = 195,4/2 = 97.7)$, se pone en evidencia que no es correcto lo afirmado por la parte demandante en cuanto considera que se promediaron las calificaciones obtenidas para los referidos años.

Así las cosas, las acusaciones sobre este aspecto no prosperan.

4.2.4. Video

En lo que toca al video, el Despacho advierte que se trata de una evaluación más compleja y por ello el porcentaje de la calificación final es mayor. Al respecto la Resolución en comento, en el artículo 9º numeral 1º dispone:

***“1. Video.** El objetivo de este instrumento es registrar una actividad de aula de los docentes o de la labor de los directivos docentes, orientadores, docentes tutores y directivos sindicales, de acuerdo con lo que se establece a continuación:*

***a) Grabación del video.** El educador será responsable de llevar a cabo la grabación por su cuenta, en el establecimiento educativo en el que presta sus servicios, con el cumplimiento de los requisitos y de características que lo componen.*

(...)

***b) Requisitos de los videos.** Para ser evaluados, los videos deberán cumplir con los requisitos establecidos por el ICFES en el Manual de Autograbación General o en el Manual de Autograbación Especial que se expida para los educadores que residan en las zonas especiales que defina el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con las recomendaciones que realice la Comisión de implementación de la ECDF.*

(...)

***c) Características de los videos.** Los videos deben reunir unas características, según las funciones propias del cargo que desempeñe el evaluado:*

Docentes: la grabación debe enfocarse en la práctica educativa, pedagógica, didáctica y de aula, de ahí que debe registrarse la clase que le corresponda impartir al docente en el establecimiento educativo.

(...)

***d) Presentación de los videos.** Los educadores podrán elegir alguna de las dos modalidades que se enuncian a continuación para presentar sus videos: (i) cargar el video en la página web dispuesta y en los periodos fijados para tal fin; o (u) enviar*

³¹ Archivo Digital No. 35 página 122.

³² ibidem página 125.

el video por medio físico a la dirección de correspondencia que especifique el ICFES.

(...)

*e) **Incumplimiento de los requisitos.** En el caso que el video no cumpla con las condiciones de calidad de grabación, el ICFES informará de esta situación, especificando los requisitos que no cumple el video al aspirante a través del correo electrónico suministrado en la etapa de inscripción, quien contará con un término no mayor a 10 días calendario para cargar el nuevo video que cumpla con las condiciones técnicas exigidas, bien sea en la plataforma o enviado por medio físico a la dirección de correspondencia que especifique el ICFES.*

(...)

*f) **Anexos a los videos.** Los videos que estén cargados en la plataforma virtual deberán estar acompañados de los siguientes anexos:*

Formulario debidamente diligenciado.

Formatos de planeación de clase y evaluación, para el caso de los videos de los docentes de aula.

Los demás formatos específicos para los videos de los directivos docentes, orientadores, docentes tutores y directivos sindicales, dentro de los cuales se encuentran los docentes en comisión de servicios para desarrollar funciones de apoyo a sindicatos.

El formulario y los formatos indicados en este literal deberán ser descargados por el educador del portal virtual del proceso de evaluación, los cuales deberán ser diligenciados totalmente con los demás anexos que allí se encuentren, y enviados para evaluación a través de la plataforma dispuesta para tal fin.

En la plataforma virtual el educador deberá manifestar bajo la gravedad de juramento que cuenta con el consentimiento informado de los padres de familia o acudientes de los niños, niñas y jóvenes que aparezcan en los videos. El educador es el responsable de conservar dichos consentimientos que deberán constar por escrito.”³³

Según la reglamentación, los requisitos formales que debía presentar el video respectivo para efectos de la evaluación, eran:

“Artículo 10. Valoración de los diferentes instrumentos. La valoración de los diferentes instrumentos que conforman la evaluación de carácter diagnóstico formativa (ECDF) regulada en esta Resolución se sujetará a las siguientes reglas:

1. Los videos serán evaluados de manera independiente por dos pares evaluadores, quienes serán educadores, seleccionados por el ICFES a partir de una convocatoria abierta adelantada por dicha entidad, previa verificación de los requisitos, inhabilidades e incompatibilidades.

(...)

Parágrafo. El ICFES adelantará las funciones referidas en los numerales precedentes con autonomía técnica, en cumplimiento de los actos administrativos correspondientes a esta cohorte de la ECDF, atendiendo el calendario del proceso y el carácter diagnóstico formativo de la evaluación.

(...)

Artículo 12. Reglas para la designación de los pares. Para la designación de los pares evaluadores se tendrá en cuenta lo siguiente:

³³ https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-379539_pdf.pdf

2. Los videos de los docentes serán evaluados por pares que preferiblemente desarrollen su práctica en el mismo nivel educativo, en la misma área o cargo y que tengan un nivel de formación académica cuando menos igual al del docente evaluado.

(...)

Parágrafo. Previo a la emisión de la calificación, el ICFES analizará las situaciones en las que sea necesario revisar la valoración inicial del video, de acuerdo con los parámetros establecidos, de tal forma que sea un par evaluador adicional quien decida la calificación del educador.

El par evaluador adicional deberá ser docente y su designación se realizará por el ICFES, de acuerdo con el procedimiento que para el efecto establezca esa entidad.

(...)

Artículo 13. Ponderación de la evaluación/e carácter diagnóstico formativa (ECDF).

Parágrafo 1. Únicamente en la valoración del video, según la distribución del total de los evaluados, se tendrá en cuenta el puntaje del evaluado con mayor número de puntos, el cual será ajustado a 100 puntos. Los puntajes de los demás aspirantes que sean iguales o superiores a 30 puntos serán objeto de un ajuste con base en la nueva escala que resulte.”³⁴

Con base en lo anterior, quedan claras las reglas para el aporte del video, que no presentaron inconveniente para el caso del docente convocante. Se destaca entonces, que la valoración del mismo fue realizada por dos pares académicos, que debían tener la misma dedicación académica del docente o por lo menos similar y luego procedía el análisis estadístico de los datos suministrados por del ICFES, que permitió otorgar una calificación numérica.

Ahora bien, en lo que toca a los criterios de calificación a tenerse en cuenta también los mismos fueron señalados en la referida Resolución y son los siguientes:

CRITERIOS	COMPONENTES	ASPECTOS POR EVALUAR
1. Contexto de la práctica educativa y pedagógica del docente	Contexto social, económico y cultural	<ul style="list-style-type: none"> - El docente demuestra comprensión y apropiación de las especificidades de su contexto, sus posibilidades y limitantes. - La práctica del docente muestra flexibilidad con respecto a los aspectos fundamentales del entorno y las necesidades de sus estudiantes. - El docente diseña estrategias para tratar de vincular a las familias en el proceso de formación de los estudiantes.
	Contexto institucional y profesional	<ul style="list-style-type: none"> - El docente es recursivo en el uso de materiales disponibles para el desarrollo de su práctica. - El docente participa en su comunidad profesional a nivel individual, grupal, institucional o regional (clubes, círculos pedagógicos, redes académicas, reuniones de área, comunidades de aprendizaje, diálogo con colegas, encuentros académicos, entre otros). - La práctica del docente está en correspondencia con los propósitos planteados en el PEI.
2. Reflexión y planeación de la práctica educativa y pedagógica	Pertinencia de los propósitos pedagógicos y disciplinares	<ul style="list-style-type: none"> - El docente establece propósitos claros en su práctica educativa y pedagógica. - Los contenidos se orientan y articulan con el plan de estudios de la institución educativa. - El docente organiza el conocimiento disciplinar a partir del nivel de sus estudiantes.
	Propuesta pedagógica y disciplinar	<ul style="list-style-type: none"> - El docente reflexiona permanentemente sobre su práctica educativa y pedagógica. - El docente demuestra dominio pedagógico y disciplinar.

³⁴ https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-379539_pdf.pdf

3. Praxis pedagógica	Interacción pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> - Hay una comunicación permanente y adecuada entre el docente y sus estudiantes. - El docente propicia estrategias de participación de los estudiantes que favorecen su aprendizaje. - El docente utiliza estrategias que generan interés de los estudiantes en las actividades de aula.
	Procesos didácticos	<ul style="list-style-type: none"> - El docente utiliza estrategias de evaluación formativa en el proceso de enseñanza/aprendizaje. - El docente utiliza estrategias metodológicas y recursos educativos (digital, análogos y otros) acordes con las finalidades del proceso de enseñanza/aprendizaje. - El docente reconoce las características y particularidades de los estudiantes en el desarrollo de su práctica.
4. Ambiente en el aula	Relaciones docentes - estudiantes	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un clima de aula en el cual predomina un ambiente de respeto y comunicación asertiva y dialógica. - El docente toma decisiones en el aula acordes con las situaciones y necesidades que surgen en el desarrollo de la práctica.
	Dinámicas del aula	<ul style="list-style-type: none"> - En la práctica se evidencia una estructura formativa y la organización de los momentos de clase acordes con la propuesta de aula del docente. - Existen normas de comportamiento y convivencia y se cumplen en el aula.

Tal como se desprende del cuadro citado contenido en el artículo 8º de la aludida Resolución, se observa que son varios criterios a evaluar que se dividen en componentes y estos en aspectos, datos que debieron ser tomados en consideración por los pares, pues respecto de la evaluación del demandante precisaron lo siguiente:



Como se concluye de la evaluación del video, se respetaron los criterios señalados en la Resolución mencionada³⁵, existió coincidencia en la calificación de los dos pares y actuaron de manera independiente, luego la percepción que tuvieron los docentes calificadores sobre el video del accionante, contribuyó para que el ICFES suministrara una sola calificación, es decir pudiera unificar las dos percepciones de los pares y así determinar un puntaje.

Para la evaluación de este instrumento, cada uno de los criterios señalados se calificaron en los niveles, Avanzado, Satisfactorio, Mínimo e Inferior, y en respuesta a la reclamación del accionante, en el Oficio del 6 de noviembre de 2019, se le explicó:

³⁵ Archivo Digital 28 página 55

*“El nivel **Avanzado** corresponde al desempeño de los educadores cuyos resultados demuestran con suficiencia que el aspecto evaluado se alcanza. Los desempeños de estos educadores se caracterizan por la implementación de variadas actividades y estrategias y por mantener claramente relacionadas esas acciones con propósitos pertinentes para el rol que desempeñan.*

*El nivel **Satisfactorio** corresponde al desempeño de los educadores cuyos resultados muestran la apropiación del aspecto evaluado, pero podrían fortalecerse con la implementación de nuevas estrategias o acciones que apunten a los propósitos de su práctica educativa.*

*El nivel **Mínimo** corresponde a desempeños de los educadores cuyos resultados muestran una apropiación inicial del aspecto evaluado. Estos aspectos podrían fortalecerse con la incorporación de nuevas estrategias o acciones y la articulación de estas con los propósitos de la práctica educativa.*

*El nivel **Inferior** corresponde al desempeño de los educadores cuyos resultados muestran pocas estrategias o acciones que apunten al aspecto evaluado. Los aspectos ubicados en este nivel podrían fortalecerse con la exploración e incorporación de estrategias o acciones apropiadas para el contexto educativo del educador de estrategias o acciones apropiadas para sus contextos educativos.”³⁶*

Los parámetros señalados según la respuesta a la reclamación, los establece el ICFES a partir de las respuestas dadas por los pares a cada una de las preguntas que componen la encuesta diseñada para la apreciación del video, en la que se establecen las coincidencias, que no se transcriben en este fallo por reserva legal solo los consolidados que indican que existe acuerdo en 63 respuestas y desacuerdo en 12 respuestas, lo que de todas maneras permitió determinar el puntaje global consolidado,

En este caso, no fue necesaria la designación de un tercer par evaluador, pues las respuestas dadas por los pares, pudieron cuantificarse dentro de los umbrales previstos en la escala de medición, es decir, pese a los desacuerdos presentados por los pares, las respuestas eran ponderables y susceptibles de dar un resultado en el marco de cada uno de los niveles arriba citados.

Luego en este aspecto correspondía a la parte demandante demostrar, que el método de cuantificación utilizado no correspondía al que legalmente debe aplicarse o que arroja resultados no conformes con los ítems evaluados o que la calificación aplicada no estuvo acorde con la Resolución de la convocatoria, lo que no se probó en el curso de la instancia, incluso, la Resolución No. 018407 del 29 de noviembre de 2018, en el artículo 10, indicó que el ICFES haría la valoración de cada uno de los instrumentos con la **“autonomía técnica”** necesaria, lo que implica aplicar todas las herramientas que se disponen para diseñar los instrumentos de medición y efectuar las calificaciones siguiendo las directrices dispuestas para efecto por el Ministerio de Educación Nacional.

Previo a concluir este punto debe advertirse que no es obligación del ICFES otorgar puntos adicionales a los determinados para la calificación de este instrumento, más aún cuando se afirma que hubo docentes evaluados que obtuvieron los 100 puntos posibles.

Puestas así las cosas no prosperan los cargos de nulidad propuestos por la parte

³⁶ Ibidem página 78

demandante en este sentido.

4.3. Falsa Motivación

En lo que toca al cargo de nulidad de falsa motivación, se tiene que el Consejo de Estado ha precisado que: *“...los motivos de un acto administrativo constituyen uno de sus fundamentos de legalidad, a tal punto que cuando se demuestra que estas razones que se expresan en el acto, como fuente del mismo, no son reales, no existen o están distorsionadas, se presenta un vicio que lo invalida, llamado falsa motivación...”*³⁷.

Al respecto, es pertinente anotar que el accionante reitera los mismos argumentos que se han expuesto como fundamento de este cargo, sin que se demostrara que las decisiones adoptadas por el ICFES en punto de la calificación del 26 de agosto y la reclamación resuelta con Oficio del 6 de noviembre de 2019, se apartaron de los parámetros señalados por la Resolución No. 018407 del 29 de noviembre de 2018 modificado por la Resolución No. 008652 del 14 de agosto de 2019, ambas expedidas por el Ministerio de Educación Nacional, por el contrario, se demostró que el ICFES actuó con toda su autonomía técnica para establecer el puntaje de cada uno de los instrumentos utilizados para la evaluación.

Los resultados de la evaluación señalan para el docente unas recomendaciones que debe observar para mejorar, mas no descalifica su labor, por el contrario, lo estimula para que siga mejorando día a día y vuelva a participar.

Y en punto del método de evaluación, el accionante de manera subjetiva solicita que sea esta autoridad judicial quien determine que **APROBÓ** tal evaluación, cuando no demuestra que el método utilizado por el ICFES para consolidar los resultados de cada instrumento, estadísticamente no son correctos o que existen otros procedimientos que debieron aplicarse.

A lo anterior se suma, que la evaluación practicada al docente fue voluntaria y se sometió a ella en iguales condiciones de los demás participantes, por lo que si se adoptara una decisión que modificara esa calificación, afectaría el derecho a la igualdad de los demás evaluados, pues se desconocería la Ley de la evaluación o del concurso, que es la establecida en las Resoluciones antes anotadas, además no se probó la parcialidad de los pares o de los evaluadores del ICFES en el caso del accionante para determinar una calificación no aprobatoria.

Debe tenerse en cuenta en estos casos, que no basta con hacer afirmaciones de lo que se cree no es correcto en cuanto a la evaluación aplicada o no es ajustado a la Ley, sino que la carga argumentativa y probatoria del demandante debe ser absolutamente objetiva señalando con claridad y precisión en qué punto se encuentra el defecto y por qué ese defecto es trascendente en el caso del evaluado y lo diferencia de los demás docentes.

Así entonces, si bien en la demanda se cuestiona el promedio de las evaluaciones de los dos últimos años de servicios, por considerar que estas no pertenecían al demandante, se trata de una afirmación desprovista de medio probatorio que

³⁷ Consejo de Estado-Sección Segunda, Sentencia del 25 de noviembre de 2021 con ponencia del Consejero Dr. William Hernández Gómez dentro del expediente No. 19001-23-33-000-2016-00338-01(1931-20). Esta sentencia es reiteradora de línea jurisprudencial.

además fue desvirtuada por la gestión del Despacho³⁸, que de manera oficiosa obtuvo la documental que da cuenta que tal aseveración no correspondía a la realidad, en cuanto se encontró demostrado que el puntaje estimado por el ICSES de 97.7 puntos sí correspondía al promedio de las evaluaciones de los años 2017 y 2018, que como se indicó fueron del nivel sobresaliente.

Lo mismo ocurrió con las encuestas, que según la demanda correspondían a otro docente, porque haberse referido que el demandante es un docente de primaria cuando realmente es de secundaria, sin embargo, en el expediente se encontró probado que el demandante sí cuenta con una cuantificación y para ello se encuestaron doce estudiantes sin que se acreditara el reporte de alguna queja por un problema presentado con el encuestador, como se sugiere en la demanda en el concepto de violación literal c, numeral 4.2.³⁹.

En conclusión, tampoco prospera este cargo, porque no se demostró error entre la valoración que se hizo en el caso del docente y la que de conformidad con la Ley o el reglamento debió hacerse.

4.4. Excepción de inconstitucionalidad de la Resolución No. 018407 del 29 de noviembre de 2018

Como se indicó líneas atrás, la parte demandante sustenta este cargo de nulidad en la presunta contradicción que existe entre la Resolución No. 018407 del 29 de noviembre de 2018 y la No. 008652 del 14 de agosto de 2019, expedidas por el Ministerio de Educación Nacional y la sentencia C-675 del 30 junio de 2005 de la Corte Constitucional, pues se indica que este Ministerio estableció una regulación particular sobre la Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativo-ECDF-III cohorte 2018, lo que no es admisible por la Alta Corporación.

Para resolver, debe decirse que dichas Resoluciones no presentan contradicción evidente con los artículos de la Constitución de 1991; y el accionante tan sólo alude a una sentencia de constitucionalidad que precisamente correspondió al estudio de exequibilidad del artículo 80 de la Ley 115 de 1994, que trata lo pertinente al Sistema Nacional de Evaluación de la Educación y que contemplaba inicialmente la participación del Ministerio de Educación Nacional y del Gobierno Nacional para reglamentar la materia, regulación que la Corte Constitucional determinó que desconocía los artículos 150 numeral 10 y 189 numeral 11 de la Carta, por las siguientes razones:

“Del examen de estas disposiciones legales se deduce que ellas prevén un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, lo cual está comprendido dentro de la competencia atribuida por la Constitución al legislador en dicha materia.

Sin embargo, ellas atribuyen al Ministerio de Educación Nacional y al Gobierno Nacional la función de regular aspectos de dicho sistema, sin señalar los criterios, los parámetros o las bases para expedir la regulación, de modo que al ejercer aquellas autoridades administrativas dicha atribución sustituyen al legislador en una materia que la Constitución reserva expresamente a éste y desbordan así el ámbito de la potestad reglamentaria, que está limitada a la precisión y especificación de los elementos necesarios para la adecuada y efectiva aplicación de la ley. Por otra parte, no existe un otorgamiento de facultades extraordinarias al

³⁸ ibidem página 125.

³⁹ Archivo Digital No. 1 página 29

Presidente de la República por parte del Congreso de la República conforme a las normas superiores para expedir normas con fuerza de ley sobre la misma materia.

La Corte destaca que, por existir reserva de ley en esta materia, como se indicó en estas consideraciones, el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, debe señalar al menos los criterios, los parámetros y las bases de la regulación, en una norma de la jerarquía de Ley previa o anterior a la que se juzga, con base en los cuales el Presidente de la República puede ejercer la potestad reglamentaria establecida en el Art. 189, Num. 11, de la Constitución, respetando tanto el contenido de la ley reglamentada como el de las demás leyes.”⁴⁰

Como se desprende de la cita, se hace referencia a un texto legal y a una facultad que había otorgado el legislador, sin precisar sus alcances, lo cual difiere de lo ocurrido con las Resoluciones mencionadas, pues su expedición encuentra asidero legal en los artículos 35 y 36 del Decreto 1278 de 2002, Decreto 1075 de 2015, Decreto 1657 de 2016 y es una reglamentación de una Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativo-ECDF que se llevó a cabo en el año 2019, es decir, los actos administrativos los expide el Ministerio de Educación Nacional, en uso de facultades legales y conforme al artículo 35 del Decreto 1278 de 2002, arriba citado, se advierte la autorización expresa a dicho Ministerio para reglamentar todo lo pertinente a esa evaluación e incluso para contratar una entidad para la práctica de la misma, como ocurrió en este caso con el ICFES.

Luego el mismo argumento expuesto por la parte demandante como fundamento de la nulidad, contribuye para tener por no probado el cargo aquí propuesto, en razón a que el artículo 80 de la Ley 115 de 1994 establece la participación activa del ICFES en la evaluación de la educación, tal como sucedió en este caso y dicha colaboración no fue atacada por vía de nulidad, lo que significa que los actos administrativos de carácter general que motivan este cargo (que no fueron atacados por el accionante), están amparados por la presunción de legalidad.

En este punto conviene señalar, que la inaplicación de una Resolución que convoca a una Evaluación con Carácter Diagnóstico Formativo-ECDF, no trae como consecuencia la Aprobación de esa evaluación o el ascenso o nivelación automática en el escalafón; y solo conduciría a tener como no participante de ese proceso al docente, aspecto que desde ningún punto de vista favorecería al actor.

En suma, no se acredita cómo un Instituto dedicado única y exclusivamente a la evaluación de la educación, pueda afectar los intereses del demandante, máxime si se tiene en cuenta que la evaluación se aplicó a miles de profesores en todo el país, en igualdad de condiciones y como es apenas esperable, unos aprobaron y otros no, pero en este último evento la evaluación no los excluye de la profesión ni los desmejora en el escalafón, por el contrario, les invita a mejorar en aquellos aspectos en los cuales se les evidenció una debilidad y participar nuevamente de las siguientes convocatorias.

5. Conclusión

Con base en los argumentos expuesto se concluye que no prosperan los cargos de nulidad propuestos por la parte demandante, por lo que se mantiene incólume la presunción de legalidad de los actos administrativos atacados y en consecuencia,

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-675 de 2005, con ponencia del Magistrado Dr. Jaime Araujo Rentería.

prosperan las excepciones de mérito denominadas *“inexistencia de las obligaciones pretendidas”* y *“presunción de legalidad de los actos administrativos”*, propuestas por el Ministerio de Educación Nacional, también las de *“inexistencia de las causales de nulidad”* e *“inexistencia de la supuesta vulneración de derechos constitucionales del demandante”*, propuestas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-ICFES.

6. Sobre la condena en costas

Finalmente, el Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante, en la medida que no se observó una conducta dilatoria o de mala fe. Además, porque no se encuentran demostradas en los términos del artículo 365 del Código General del Proceso.

Bajo las consideraciones que anteceden, **el Juzgado Veintiocho Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

FALLA

PRIMERO: **DECLARAR PROBADAS** las excepciones de mérito denominadas *“inexistencia de las obligaciones pretendidas”* y *“presunción de legalidad de los actos administrativos”*, propuestas por el Ministerio de Educación Nacional, también las de *“inexistencia de las causales de nulidad”* e *“inexistencia de la supuesta vulneración de derechos constitucionales del demandante”*, propuestas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-ICFES, conforme con las consideraciones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **SE NIEGAN** las pretensiones de la demanda.

TERCERO: No condenar en costas a las entidades demandadas de acuerdo con las consideraciones de la presente sentencia.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, por secretaría **DEVUÉLVASE** al interesado el remanente de la suma que se ordenó para gastos del proceso si la hubiere, déjese constancia de dicha entrega y **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MÓNICA LORENA SÁNCHEZ ROMERO
Juez

Firmado Por:

Monica Lorena Sanchez Romero

Juez

Juzgado Administrativo

028

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **da0c0b1ef90393b582bb944f68d29aa156792fee92ba56d0e0f957330ecd8799**

Documento generado en 30/01/2023 09:40:28 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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