REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
SECCIÓN SEGUNDA[1]

Bogotá D.C., seis (06) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

EXPEDIENTE No:	**11001-33-42-046-2020-00137-00**[2]
DEMANDANTE:	**JOVANA MARGARETH MORENO GARCÍA**
DEMANDADO:	**INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN – ICFES – Y OTROS**
MEDIO DE CONTROL:	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

De conformidad con lo previsto en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[3], una vez vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según sea el caso, el Juez deberá convocar a las partes para que se lleve a cabo la celebración de la audiencia inicial, etapa en la cual debe resolverse, entre otras actuaciones, las excepciones previas formuladas en la contestación de la demanda.

Ahora bien, según lo dispuesto el artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las excepciones previas se deben resolver como lo disponen los artículos 100 a 102 del Código General del Proceso. Es decir que, cuando existan excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas las mismas deberán resolverse previo a la audiencia inicial. En caso contrario, el juez deberá decretar las pruebas en el auto que fija fecha para

---

[1] **Correos electrónicos**: jadmin46bta@notificacionesrj.gov.co y jadmin46bt@cendoj.ramajudicial.gov.co
Para la recepción de memoriales solo está disponible el siguiente correo electrónico: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

[2] https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/jadmin46bt_cendoj_ramajudicial_gov_co/EpvlWpOocZ5DpJ9B0q2HpqIB3yyChIpcZEBZTV1dR1ZAJQ?e=kF2qFr

[3] **"Artículo 180. Audiencia inicial**. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:
1. Oportunidad. La audiencia se llevará a cabo bajo la dirección del Juez o Magistrado Ponente dentro del mes siguiente al vencimiento del término de traslado de la demanda o del de su prórroga o del de la de reconvención o del de la contestación de las excepciones o del de la contestación de la demanda de reconvención, según el caso. El auto que señale fecha y hora para la audiencia se notificará por estado y no será susceptible de recursos. (…)".

llevar a cabo la audiencia inicial, siendo dicha audiencia la oportunidad para practicar las pruebas y decidir las excepciones.

En consecuencia, en primer lugar, el despacho procederá a pronunciarse respecto de las excepciones formuladas por las entidades demandadas.

Revisado el expediente se observa que el Ministerio de Educación formuló las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y caducidad. De otra parte, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (en adelante ICFES) y el Departamento de Cundinamarca propusieron la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva.

De conformidad con lo expuesto, se procederá a resolver las excepciones así:

Falta de legitimación en la causa por pasiva.

El apoderado del Ministerio de Educación destaca que el acto acusado no fue proferido por la entidad que representa, razón por la cual, debe declararse probada la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva. Por su parte, el apoderado del ICFES, no tiene facultad para reconocer las pretensiones resarcitorias derivadas de la eventual nulidad de los actos administrativos. Finalmente, el apoderado del Departamento de Cundinamarca advierte que su representada no tiene la competencia de calificar a los docentes que presenten la evaluación de competencias para la reubicación salarial.

Sobre el particular, se tiene que la legitimidad en la causa hace relación al interés sustancial que le asiste a un determinado sujeto procesal respecto de las pretensiones. Ello bajo el entendido que solo quien tenga interés en una pretensión tiene la potestad legal para acudir ante el juez ejercer el derecho de acción o de contradicción (defensa). El Consejo de Estado, recientemente, recordó que

> "La legitimación en la causa es la "*calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso*"[4], o en otras palabras, la legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal, con las personas a las que la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones. Así, es evidente que cuando la legitimación en la causa falte en el demandante o en el demandado, la sentencia debe ser desestimatoria de las pretensiones, sin perjuicio de que lo mismo se pueda resolver en el curso de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, caso en el cual se impondrá la terminación del proceso, si la decisión cobija a todos los actores o demandados, según el caso."[5]

[4] Corte Constitucional. Sentencia C- 965 de 2003.
[5] CE, SCA, S3, SS "C", auto de 16 de octubre de 2020, radicación número: 11001-03-26-000-2014-00153-00(52445), Actor: COLGEMS LTDA. C.I., Demandado: Agencia Nacional de Minería y Servicio Geológico

Igualmente, la Corte Constitucional en sentencia C-965 de 2003, respecto de la legitimidad en la causa, señaló lo siguiente:

> "En sentido amplio, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la legitimación en la causa, como la "calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso" de forma tal que cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición, no puede el juez adoptar una decisión de fondo, o en caso de que ello ocurra, la misma no puede resultar favorable a los intereses procesales de aquella. Conforme con el criterio básico que informa el instituto de la legitimación en la causa, en esa materia específica, la función legislativa está circunscrita a determinar qué sujetos se encuentran jurídicamente habilitados o autorizados para promover el proceso, para intervenir en él y para contradecir las pretensiones de la demanda; función que debe ejercer teniendo en cuenta la naturaleza de la actuación de que se trate y los fines o propósitos que con ella se persiguen."

De modo que, la legitimidad en la causa está relacionada con la titularidad del derecho que se pretende reclamar (interés sustancial) – legitimación por activa, y con la correspondencia que debe encontrarse en la parte pasiva, pues el derecho solamente puede reclamarse respecto de quien este facultado legal o contractualmente para ello.

De acuerdo a lo expuesto, se tiene que el debate en el caso *sub examine* se refiere a la legalidad de los actos administrativos a través de los cuales se negó a la demandante la reubicación salarial, y como consecuencia de ello, a título de restablecimiento, se reconozca y pague el correspondiente ajuste salarial y prestacional.

De otra parte, se observa que los actos administrativos fueron proferidos por el ICFES, situación de la que se infiere que dicha entidad se encuentra legitimada por pasiva, en la medida que es aquella la que está llamada a defender la legalidad de los actos administrativo, lo que basta para desestimar la prosperidad de la excepción de falta de legitimidad por pasiva propuesta por dicha entidad.

Por su parte, como antes se indicó en la demanda se pretende la reubicación salarial, por tanto, la entidad nominadora (Secretaría de Educación de Cundinamarca); es la entidad encargada de dar cumplimiento al reajuste salarial, en el evento que se acceda a las pretensiones de nulidad. De modo que, si bien, en principio no estaría llamada a defender la legalidad de los actos administrativos demandados, cierto es que le asiste intereses en las resultas del proceso.

Colombiano.

Finalmente, respecto de la falta de legitimidad en la causa por pasiva del Ministerio de Educación, se observa que dicha entidad no emitió los actos administrativos demandados, como tampoco es la entidad nominadora de la demandante, por tanto, no está legitimada por pasiva.

Se advierte que, el Ministerio de Educación es la entidad encargada de diseñar las pruebas de evaluación para la reubicación salarial, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 35 del Decreto 1278 de 2002; en consecuencia, el Ministerio no tiene injerencia alguna en los actos administrativos que definan la reubicación de los docentes emitidos por el ICFES.

De acuerdo a lo expuesto, no se declarará probada la excepción de falta de legitimidad por pasiva propuesta por los apoderados del ICFES y del Departamento de Cundinamarca; mientras que si se declarará probada la citada excepción respecto del Ministerio de Educación.

Caducidad

Aduce el apoderado del Ministerio de Educación que existe caducidad respecto del acto administrativo de 26 de agosto de 2019, por medio del cual se indicó que la demandante no aprobó la Evaluación de Carácter Diagnostico Formativa, y se negó la consecuente reubicación salarial.

En lo atinente a la excepción de caducidad, debe indicarse en primer lugar, que la caducidad es una sanción procesal que se impone a la parte que no ejerce el derecho de acción dentro del límite temporal fijado en la ley para tal efecto. Al respecto la Corte Constitucional[6] ha manifestado que la caducidad es el fenómeno jurídico procesal a través del cual *"(…) el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. (…)".*

El literal c) del numeral 1) del artículo y el literal d) del numeral 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto de la oportunidad para presentar la demanda cuando se debata la legalidad de actos que se refieran a prestaciones periódicas y cuando se pretende la nulidad y restablecimiento del derecho, disponen:

> "**ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada:

[6] Sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

> 1. En cualquier tiempo, cuando:
> (…)
> c) Se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe;
>
> 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:
> (…)
> d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;" (Negrita del despacho).

De lo anterior se infiere, que en tratándose del medio de control de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando se debatan asuntos de carácter laboral, la oportunidad procesal para presentar la demanda es el término de 4 meses contados a partir del día siguiente a la notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, salvo cuando la misma se dirija contra actos que reconozcan o nieguen prestaciones periódicas, caso en el cual, la demanda se puede presentar en cualquier tiempo.

Ahora bien, la Ley 1437 de 2011, en el artículo 161, consagró el requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que consiste en llevar a cabo un trámite conciliatorio en aquellos eventos en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y contractuales. Dice la norma:

> "Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:
>
> 1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales (…)" (Se subrayó)

Y la ley también previó que el término de realización del trámite de la conciliación extrajudicial, se debe descontar para efectos de la caducidad del medio de control.

Así, la Ley 640 de 5 de enero de 2001, por medio de la cual se regulan aspectos relacionados con la conciliación, entre otros, lo atinente a la suspensión de los términos de prescripción y caducidad, en el artículo 21 dispone:

> "Art. 21. Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en

> los casos en que éste trámite sea exigido por la ley o hasta que se **expidan las constancias** a que se refiere el artículo 2 de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable" (Se subrayó).

En este orden de ideas cuando se presenta solicitud de conciliación, el término para contabilizar la caducidad, se suspende en cuatro oportunidades, según el caso:

1. Hasta cuando haya acuerdo conciliatorio.
2. Hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que la ley así lo exija.
3. Hasta que se expidan las constancias previstas en el artículo 2º de la Ley 640 de 2001.
4. Hasta que se venza el término de tres (3) meses contemplados en el artículo 20 de la misma ley.

En consecuencia, al pretenderse en el presente proceso la nulidad de un acto administrativo que negó la reubicación salarial (ascenso), el cual no es una prestación periódica, razón por la que la demanda debió presentarse dentro del término establecido en el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del C.P.A.C.A., situación que ocurrió en el asunto de la referencia.

Como se anotó en la demanda, el acto administrativo que confirmó los resultados de la evaluación se notificó el día 09 de noviembre de 2019, por ello, el término de caducidad fenecía el día 10 de marzo de 2020. Sin embargo, dicho plazo quedó suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación efectuada el día 06 de marzo de 2020, quedando pendientes 4 días del término de caducidad. La audiencia de conciliación se declaró fallida el 26 de mayo de 2020, por lo que el término para presentar la demanda vencía el 30 de mayo de 2020.

No obstante, debe recordarse que por virtud de los Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20- 11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura; en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 564 de 15 de abril de 2020[7], los términos judiciales estuvieron suspendidos desde el 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020, es decir, durante 3 meses y quince días.

[7] Artículo 1. Suspensión términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para derechos, acciones, medios controlo presentar demandas la Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de meses o años, se encuentran suspendidos el 16 marzo 2020 hasta el día que Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación los términos judiciales.

Asimismo, el Decreto 564 de 15 de abril de 2020, previó que, al decretarse la suspensión de términos, el plazo que restaba era inferior a 30 días, el interesado tendría un mes de plazo para realizar la correspondiente actuación.

En consecuencia, el desde el día 01 de julio de 2020 el demandante contaba con un mes para presentar la demanda, y como se evidencia en el documento 1 del expediente digital, la demanda se radicó el día 21 de julio de 2020, es decir, dentro del término de previsto en el Decreto 564 de 15 de abril de 2020.

En conclusión, se tiene que en el presente proceso no operó el fenómeno jurídico de la caducidad, razón por la cual se declarara no probada la referida excepción.

Ahora bien, contrario a lo indicado por la parte accionada el término de caducidad no debe computarse desde el la notificación desde el 29 de agosto de 2019, fecha en la que se profirió el reporte de resultados docente, sino desde el 06 de noviembre de 2019, día en el que se confirmó la decisión de no reubicar salarialmente a la demandante.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo de Bogotá D.C. – Sección Segunda,

RESUELVE:

PRIMERO: **Declarar no probada** la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del ICFES y del Departamento de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: **Declarar probada** la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio de Educación.

TERCERO: Declarar no probada la excepción de caducidad del medio de control, propuesta por el apoderado del Ministerio de Educación, de acuerdo con lo previsto en la parte motiva del presente auto.

El conteo los términos prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión términos judiciales ordenada por Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir prescripción o inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente.
Parágrafo. La suspensión de términos de prescripción y caducidad no es aplicable en materia penal.

CUARTO: **CITAR** a las partes para el día **28 de septiembre de 2021 a las 09:00 a.m.**, a fin de llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para lo cual deberán ingresar al siguiente vínculo: https://call.lifesizecloud.com/10493081

El Despacho advierte que la asistencia a esta audiencia es de carácter obligatorio so pena de las sanciones establecidas en el numeral 4° del artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[4].

Se exhorta a los apoderados, a efectos de llevar a cabo de manera eficiente la audiencia, allegar por lo menos con una hora de antelación, los documentos que deban incorporarse en la audiencia, tales como poderes, certificados o actas del comité de conciliación, entre otros. Para tal efecto, deberán remitirse los documentos al correo institucional del despacho: jadmin46bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

QUINTO: Se reconoce personería adjetiva a la abogada Leidy Gisela Ávila Restrepo, identificada con C.C. No. 1.010.216.317, y T.P. No. 282.527 del C. S. de la J, para actuar como apoderada del Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con el poder que le fue conferido.

En consecuencia, se reconoce personería adjetiva al abogado Jhon Edwin Perdomo García, identificado con C.C. No. 1.030.535.485, y T.P. No. 261.078 del C. S. de la J, para actuar como apoderado sustituto del Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con el memorial de sustitución de poder allegado al plenario.

Igualmente, se reconoce personería adjetiva a la abogada MARTHA MIREYA PABÓN PÁEZ, identificada con C.C. No. 52.887.262, y T.P. No. 148.564 del C. S. de la J, para actuar como apoderada del Departamento de Cundinamarca, de conformidad con el poder que le fue conferido.

Finalmente, se reconoce personería adjetiva a la abogada Jacklyn Alejandra Casas Patiño, identificada con C.C. No. 52.808.600, y T.P. No. 159.920 del C. S. de la J, para actuar como apoderada ICFES, de conformidad con el poder que le fue conferido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Juez

Firmado Por:

Elkin Alonso Rodriguez Rodriguez
Juez
Oral 046
Juzgado Administrativo
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:
267d5aa8c97ebc434a70bd3c481591993bd62e6d5cdd3427579abd27929ba259
Documento generado en 06/09/2021 07:35:19 AM

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