



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUBSECCIÓN B**

**Consejero Ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá, D.C., 1 de julio de dos mil veintidós (2022)

**Radicado:** 11001-03-25-000-2017-00185-00  
**Número interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC  
**Acción:** Simple nulidad  
**Tema:** Factores de valoración de antecedentes – concurso de méritos para proveer definitivamente los cargos de Directivos Docentes, Docentes de Aula y Lideres de Apoyo, en establecimientos educativos oficiales certificadas en educación del Departamento de Antioquia – Convocatoria N<sup>o</sup> 340 de 2016.

La Sala decide la demanda de nulidad, que en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó la señora Elsa Millerlay Cano Foronda, contra los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo N<sup>o</sup> CNSC 20162310000106 del 1<sup>o</sup> de julio de 2016 (Convocatoria N<sup>o</sup> 340 de 2016 – Departamento de Antioquia), *“Por el cual se convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los cargos vacantes de Directivos Docentes, Docentes de Aula y Lideres de Apoyo, en establecimientos educativos oficiales que prestan su servicio a población mayoritaria, ubicados en la entidad territorial certificada en educación DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA –Convocatoria N<sup>o</sup> 340 de 2016”*.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La Demanda

La ciudadana Elsa Millerlay Cano Foronda, presentó demanda de nulidad, contra los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo N<sup>o</sup> CNSC 20162310000106 del 1<sup>o</sup> de julio de 2016 (Convocatoria N<sup>o</sup> 340 de 2016 – Departamento de Antioquia), *“Por el cual se*



No. Interno: 1127-2017

Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

*convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los cargos vacantes de Directivos Docentes, Docentes de Aula y Líderes de Apoyo, en establecimientos educativos oficiales que prestan su servicio a población mayoritaria, ubicados en la entidad territorial certificada en educación DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – Convocatoria N° 340 de 2016”, expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC.*

### **1.1. El Acto Acusado**

La señora Elsa Millerlay Cano Foronda, pretende que se declare la nulidad de los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo N° CNSC 20162310000106 del 1° de julio de 2016, expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, mediante los cuales se regula los factores de valoración de antecedentes para los aspirantes que concursan para los cargos de Director Docente, Docente de Aula y Docente Líder de Apoyo dentro del proceso de selección definido por el referido acto administrativo.

El contenido de los artículos demandados indica textualmente lo siguiente:

#### **“Acuerdo N° CNSC 20162310000106 del 01-07-2016**

*“Por el cual se convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los cargos vacantes de Directivos Docentes, Docentes de Aula y Líderes de Apoyo, en establecimientos educativos oficiales que prestan su servicio a población mayoritaria, ubicados en la entidad territorial certificada en educación DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA –Convocatoria N° 340 de 2016”.*

#### **LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - CNSC**

*En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 130 de la Constitución Política, en los artículos 11 y 30 de la Ley 909 de 2004, de conformidad con lo previsto en las sentencias C-1230 de 2005 y C-175 de 2006 de la Corte Constitucional, el Decreto 1075 de 2015 – Único Reglamentario del Sector Educación, en especial su artículo 2.4.1.1.5 y,*

#### **CONSIDERANDO QUE:**

(...)

#### **ACUERDA**

(...)

#### **CAPITULO VI**

#### **PRUEBA DE VALORACIÓN DE ANTECEDENTES**

(...)



No. Interno: 1127-2017

Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

**ARTÍCULO 37°. VALORACIÓN DE ANTECEDENTES PARA LOS CARGOS DE DIRECTIVO DOCENTE.** La valoración de antecedentes para los aspirantes que concursan para un cargo de Directivo Docente Rector, Director Rural y Coordinador, se hará de conformidad con la siguiente tabla de valoración.

| <b>FACTORES A EVALUAR</b>  |   | <b>Puntaje máximo a obtener 100 puntos</b> |
|--|---|--|
| <b>EDUCACIÓN FORMAL MINIMA.</b> Título de requisito mínimo, según el artículo 25 del presente acuerdo de convocatoria.   |   | 20 puntos                                  |
| <b>EDUCACIÓN FORMAL ADICIONAL RELACIONADA CON CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN. Hasta 20 puntos discriminados así:</b>   |   | Hasta 20 puntos                            |
| Título de licenciado   |   | <b>5 puntos</b>                            |
| Título de Postgrado, así:  | Especialización   | <b>10 puntos</b>                           |
|  | Maestría  | <b>15 puntos</b>                           |
|  | Doctorado   | <b>20 puntos</b>                           |
| <b>EDUCACIÓN FORMAL ADICIONAL EN ÁREAS DIFERENTES A LAS CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN. Hasta 10 puntos discriminados así:</b>   |   | Hasta 10 puntos                            |
| Título profesional no licenciado   |   | <b>3 puntos</b>                            |
| Título de Postgrado, así:  | Especialización   | <b>5 puntos</b>                            |
|  | Maestría  | <b>8 puntos</b>                            |
|  | Doctorado   | <b>10 puntos</b>                           |
| <b>OTROS CRITERIOS DE VALORACIÓN. Hasta 20 puntos</b>  |   | Hasta 20 puntos                            |
| <b>EDUCACIÓN DE PROGRAMAS DE ALTA CALIDAD Y PRUEBAS SABER PRO</b>  |   |  |
| Pruebas Saber Pro  | Puntaje Saber PRO en el quintil "excelente"                 | <b>20 puntos</b>                           |
|  | Puntaje Saber PRO en el quintil "excelente"                 | <b>10 puntos</b>                           |
| Programas Acreditados de Alta Calidad  | Por cada título profesional universitario                   | <b>15 puntos</b>                           |
| <b>FORMACIÓN CONTINUA.</b> Formación continua desarrollada en los últimos 5 años (contabilizados de manera retroactiva desde el último día de la etapa de validación de la información en SIMO), relacionada con formación pedagógica, didáctica o de gestión educativa (con intensidades mayores a 100 horas o 4 créditos académicos). Máximo 5 cursos certificados se otorgará 4 puntos por cada certificación válida, para un total hasta de 20 puntos. |   |  |
| <b>EXPERIENCIA</b>   |   |  |
| Experiencia relacionada con cargos de directivo docente  | <b>Hasta 20 puntos</b> 5 puntos por cada año de experiencia | <b>Hasta 20 puntos</b>                     |
| Experiencia docente en cualquier nivel educativo   | <b>Hasta 15 puntos</b> 3 puntos por cada año de experiencia |  |
| Otra experiencia en cargos que ejerzan funciones en áreas de planeación, gestión de personal o finanzas en instituciones educativas  | <b>Hasta 10 puntos</b> 2 puntos por cada año de experiencia |  |

**ARTÍCULO 38° VALORACIÓN DE ANTECEDENTES PARA EMPLEO DE DOCENTE DE AULA.** La valoración de antecedentes para los aspirantes que concursan para un cargo de docente de aula de preescolar, primaria o área de conocimiento, se hará de conformidad con la siguiente tabla de valoración.



No. Interno: 1127-2017

Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

| <b>FACTORES A EVALUAR</b>  |  | <b>Puntaje máximo a obtener</b> | <b>100 puntos</b> |
|--|--|---------------------------------|-------------------|
| <b>EDUCACIÓN FORMAL MINIMA.</b> Título de requisito mínimo, según el artículo 25 del presente acuerdo de convocatoria.   |  | 30 puntos                       |                   |
| <b>EDUCACIÓN FORMAL ADICIONAL RELACIONADA CON CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN.</b> Hasta 20 puntos discriminados así:   |  | Hasta 20 puntos                 |                   |
| Título de licenciado   |  | 5 puntos                        |                   |
| Título de Postgrado, así:  | Especialización                                      | 10 puntos                       |                   |
|  | Maestría   | 15 puntos                       |                   |
|  | Doctorado  | 20 puntos                       |                   |
| <b>EDUCACIÓN FORMAL ADICIONAL EN ÁREAS DIFERENTES A LAS CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN.</b> Hasta 10 puntos discriminados así:   |  | Hasta 10 puntos                 |                   |
| Título profesional no licenciado   |  | 3 puntos                        |                   |
| Título de Postgrado, así:  | Especialización                                      | 5 puntos                        |                   |
|  | Maestría   | 8 puntos                        |                   |
|  | Doctorado  | 10 puntos                       |                   |
| <b>OTROS CRITERIOS DE VALORACIÓN.</b> Hasta 20 puntos  |  | Hasta 20 puntos                 |                   |
| <b>EDUCACIÓN DE PROGRAMAS DE ALTA CALIDAD Y PRUEBAS SABER PRO</b>  |  |                                 |                   |
| Pruebas Saber Pro  | Puntaje Saber PRO en el quintil "excelente"          | 20 puntos                       |                   |
|  | Puntaje Saber PRO en el quintil "excelente"          | 10 puntos                       |                   |
| Programas Acreditados de Alta Calidad  | Por cada título profesional universitario            | 15 puntos                       |                   |
| <b>FORMACIÓN CONTINUA.</b> Formación continua desarrollada en los últimos 5 años (contabilizados de manera retroactiva desde el último día de la etapa de validación de la información en SIMO), relacionada con formación pedagógica, didáctica o de gestión educativa (con intensidades mayores a 100 horas o 4 créditos académicos). Máximo 5 cursos certificados se otorgará 4 puntos por cada certificación válida, para un total hasta de 20 puntos. |  |                                 |                   |
| <b>EXPERIENCIA</b>   |  |                                 |                   |
| Experiencia relacionada con cargos de directivo docente  | Hasta 20 puntos 5 puntos por cada año de experiencia | Hasta 20 puntos                 |                   |
| Experiencia docente en cualquier nivel educativo   | Hasta 15 puntos 3 puntos por cada año de experiencia |                                 |                   |
| Otra experiencia en cargos que ejerzan funciones en áreas de planeación, gestión de personal o finanzas en instituciones educativas  | Hasta 10 puntos 2 puntos por cada año de experiencia |                                 |                   |

**ARTÍCULO 39°. VALORACIÓN DE ANTECEDENTES PARA EL EMPLEO DE DOCENTE LÍDER DE APOYO.** La valoración de antecedentes para los aspirantes que concursan para un cargo de docente Líder de Apoyo, se hará de conformidad con la siguiente tabla de valoración:



No. Interno: 1127-2017

Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

| <b>FACTORES A EVALUAR</b>  |   | <b>Puntaje máximo a obtener</b>      | <b>100 puntos</b> |
|--|---|--------------------------------------|-------------------|
| <b>EDUCACIÓN FORMAL MINIMA.</b> Título de requisito mínimo, según el artículo 25 del presente acuerdo de convocatoria.   |   | 35 puntos                            |                   |
| <b>EDUCACIÓN FORMAL ADICIONAL RELACIONADA CON CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN.</b> Hasta 20 puntos discriminados así:   |   | Hasta 15 puntos                      |                   |
| Título de licenciado   |   | 5 puntos                             |                   |
| Título de Postgrado, así:  | Especialización                             | 10 puntos                            |                   |
|  | Maestría                                    | 15 puntos                            |                   |
|  | Doctorado                                   | 20 puntos                            |                   |
| <b>EDUCACIÓN FORMAL ADICIONAL EN ÁREAS DIFERENTES A LAS CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN.</b> Hasta 10 puntos discriminados así:   |   | Hasta 10 puntos                      |                   |
| Título profesional no licenciado   |   | 3 puntos                             |                   |
| Título de Postgrado, así:  | Especialización                             | 5 puntos                             |                   |
|  | Maestría                                    | 8 puntos                             |                   |
|  | Doctorado                                   | 10 puntos                            |                   |
| <b>OTROS CRITERIOS DE VALORACIÓN.</b> Hasta 20 puntos  |   | Hasta 20 puntos                      |                   |
| <b>EDUCACIÓN DE PROGRAMAS DE ALTA CALIDAD Y PRUEBAS SABER PRO</b>  |   |                                      |                   |
| Pruebas Saber Pro  | Puntaje Saber PRO en el quintil "excelente" | 20 puntos                            |                   |
|  | Puntaje Saber PRO en el quintil "excelente" | 10 puntos                            |                   |
| Programas Acreditados de Alta Calidad  | Por cada título profesional universitario   | 15 puntos                            |                   |
| <b>FORMACIÓN CONTINUA.</b> Formación continua desarrollada en los últimos 5 años (contabilizados de manera retroactiva desde el último día de la etapa de validación de la información en SIMO), relacionada con formación pedagógica, didáctica o de gestión educativa (con intensidades mayores a 100 horas o 4 créditos académicos). Máximo 5 cursos certificados se otorgará 4 puntos por cada certificación válida, para un total hasta de 20 puntos. |   |                                      |                   |
| <b>EXPERIENCIA</b>   |   |                                      |                   |
| Experiencia relacionada con cargos de directivo docente  | Hasta 20 puntos                             | 5 puntos por cada año de experiencia | Hasta 20 puntos   |
| Experiencia docente en cualquier nivel educativo   | Hasta 15 puntos                             | 3 puntos por cada año de experiencia |                   |
| Otra experiencia en cargos que ejerzan funciones en áreas de planeación, gestión de personal o finanzas en instituciones educativas  | Hasta 10 puntos                             | 2 puntos por cada año de experiencia |                   |

Cuando se presente experiencia adquirida de manera simultánea, en una o varias instituciones (tiempos traslapados); el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez.

Cuando las certificaciones indiquen una jornada laboral inferior de ocho (8) horas diarias, el tiempo de experiencia se establecerá sumando las horas trabajadas y dividiéndolo el resultado por ocho (8).

**PARÁGRAFO:** El resultado final de la prueba de Valoración de Antecedentes deberá ser ponderado de acuerdo con lo establecido en el artículo 16° del presente Acuerdo. (...)"



## 1.2. Normas violadas y concepto de violación

La parte demandante expone como normas violadas las siguientes:

Constitución Política, Preámbulo y los artículos 13, 53 y 209

Ley 909 de 2004, artículos 27 y 28

La accionante considera que los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo N° CNSC 20162310000106 del 1º de julio de 2016, fueron expedidos con infracción de las normas superiores en las que debían fundarse, en tanto desconocieron los principios de igualdad, transparencia, publicidad, interés general y equidad; porque el criterio concerniente a “*Educación de Programas de Alta Calidad y Pruebas SABER PRO*” de la valoración de antecedentes, únicamente, tiene en cuenta los resultados de las pruebas SABER PRO en los quintiles de excelente y bueno, sin darle la oportunidad a las personas que tienen resultados en otras pruebas de estado (ECAES, ECES) y que también se aplicaron y se dirigían a medir la calidad de la educación superior.

Expresó que, según los factores de valoración de antecedentes, establecidos en los artículos demandados, es posible asignar hasta de 20 puntos por obtener resultados en las pruebas SABER PRO, para quienes estén catalogados en los quintiles excelente y bueno, lo cual excluye a los profesionales que han sido evaluados bajo las figuras de las pruebas ECES, ECAES y otras, quienes fueron evaluados con anterioridad a la vigencia del examen SABER PRO.

Adujo que el acto demandado no se refirió a las demás pruebas de la calidad de la educación superior, ni estableció una tabla de equivalencias, para garantizar una valoración de antecedentes de forma equitativa entre los participantes, por lo que se incurre en una omisión injustificada, ya que todos los profesionales que participan de estos concursos de méritos tienen derecho a acceder a los 20 puntos que pueden obtenerse por los resultados altos o excelentes en las diferentes pruebas de la calidad de la educación superior, que se han presentado en Colombia, pues los aspirantes son iguales ante la ley, deben recibir el mismo trato de las autoridades y gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades para ser valorados sus antecedentes sin ninguna discriminación.



**No. Interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

Reiteró que los artículos cuestionados constituyen una vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades para el acceso o ingreso al empleo público, presentándose una discriminación entre los aspirantes, por tener pruebas diferentes a las mencionadas; así como por razón de la edad, porque los profesionales más jóvenes y recién egresados son los que tienen los resultados de pruebas SABER PRO, mientras que los más adultos tienen otras pruebas (ECAES, ECES), que bien podrían equipararse a las SABER PRO y otorga puntaje también para aquellos que hayan obtenido resultados de nivel medio y alto según la tablas de calificación que se haya utilizado en cada prueba.

## **2. Trámite Procesal**

Mediante Auto de 30 de mayo de 2019, se admitió la demanda, se ordenó la notificación a las partes e intervinientes, es decir, a la Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y se ordenó la comunicación a la comunidad, por la página web de la Corporación, de la existencia del proceso<sup>1</sup>. En la misma fecha se corrió traslado de la medida cautelar solicitada por la parte actora<sup>2</sup>.

### **2.1 Suspensión Provisional.**

Mediante diligencia de audiencia inicial celebrada el 3 de febrero de 2020<sup>3</sup> se negó la medida cautelar solicitada por la parte demandante, argumentando que la confrontación de los artículos demandados con el contenido de los principios constitucionales (artículos preámbulo, 13, 53 y 209) invocados por la actora y los artículos 27 y 28 de la Ley 909 de 2004, no permitían evidenciar una situación de tal magnitud que justificara acceder a la solicitud de la medida provisional invocada por la demandante, toda vez que se requería un análisis más exhaustivo y riguroso de las normas referidas y de otros elementos normativos que regulan en sistema educativo.

---

<sup>1</sup> Folios 259 - 261

<sup>2</sup> Folio 12 cuaderno medidas cautelares

<sup>3</sup> Folios 308-313



No. Interno: 1127-2017  
Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

### 3. Intervenciones

**3.1 La Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC<sup>4</sup>**, se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

Propuso la excepción de: i) de falta de integración del litis consorcio necesario<sup>5</sup>, manifestando la necesidad de vincular al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES, antes, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, porque la exigencia de las pruebas SABER PRO, para la valoración de antecedentes de que tratan los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo demandado, tiene como fundamento el numeral 4 del artículo 2.4.1.1.13 del Decreto 1075 de 2015, subrogado por el Decreto 915 de 2016, cuyas normas fueron estructuradas por el mencionado ministerio y son ejecutadas por el ICFES, por lo que estimó relevante un pronunciamiento de dichas entidades sobre el tema.

Por otro lado, señaló que los artículos demandados no están inmersos en ninguna causal de nulidad de que trata el artículo 137 del CPACA.

Adujo que, en ejercicio de sus facultades de administración de la carrera administrativa, realizó la divulgación de la Convocatoria número 340 de 2016, a través de la página web de la entidad, para que los interesados conocieran las reglas y pudieran hacer las observaciones del caso antes de iniciar la etapa de inscripciones; sin embargo, al demandante no hizo manifestación alguna, respecto de la valoración de los antecedentes.

Expresó que el artículo 2.4.1.1.5 del Decreto 1075 de 2015, subrogado por el Decreto 915 de 2016, menciona los requisitos que debe contener los acuerdos de convocatoria, en cuyo párrafo 1° sostiene que la CNSC determinará la tabla de calificación de la prueba de valoración de antecedentes, de conformidad con los criterios fijados por el artículo 2.4.1.1.13 ibidem, y la respectiva propuesta que presente el Ministerio de Educación Nacional.

---

<sup>4</sup> Folios 282 - 290

<sup>5</sup> La procedibilidad de la expresión alegada por la CNSC fue objeto de análisis en la audiencia inicial celebrada el 3 de febrero de 2020.



**No. Interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

Afirmó que los artículos 37, 38 y 38 del Acuerdo CNSC N° 20162310000106 del 1° de julio de 2016, reflejan el contenido del artículo 2.4.1.1.13 del Decreto 1075 de 2015, según el cual en el numeral 4° se establece que en la etapa de valoración de antecedentes es necesario apreciar el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior SABER PRO.

Aseveró que la tabla de valoración de antecedentes establecida en los artículos 37, 38 y 39 corresponde a la propuesta presentada por el Ministerio de Educación Nacional, por cuanto los acuerdos de convocatoria son el resultado de un trabajo conjunto entre la CNSC y ese ministerio, en virtud del cual se dejó clara la forma de como se debía incluir las pruebas SABER PRO como factor de valoración.

Expuso que, según las tablas de valoración de antecedentes, la puntuación máxima que puede obtener un aspirante dentro del ítem "*OTROS CRITERIOS DE VALORACIÓN*", fue de 20 puntos, los cuales pudieron acreditarse de tres formas a saber: i) las pruebas SABER PRO; o ii) haber cursado programas de pregrado o posgrado acreditados en alta calidad, o iii) con cursos de formación continua relacionada con formación pedagógica, didáctica o de gestión educativa.

Explicó que el concursante que no hubiera presentado las referidas pruebas, pudo igualmente alcanzar el máximo puntaje de este aparte con los otros dos criterios establecidos, porque la asignación de puntaje no fue exclusiva para quienes hubieran presentado las pruebas SABER PRO, por lo que no se vulnera el derecho a la igualdad de los participantes.

Adujo que la exigencia de las pruebas SABER PRO, tiene como objeto la participación y el acceso a los empleos públicos de los jóvenes recién egresados, de acuerdo con lo dispuesto en el mandato establecido en el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, sin desconocer los méritos de los demás profesionales.

Reiteró que las pruebas SABER PRO, no constituyen la única vía para que los aspirantes puedan obtener los puntos que suman a su calificación en la prueba de valoración de antecedentes; pues como lo indican los propios artículos demandados, en caso de que el aspirante no tenga estas pruebas pueden suplir la y obtener el mismo puntaje, con el cumplimiento de los otros criterios de valoración. En consecuencia, no es cierto que las personas que no efectuaron la



**No. Interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

prueba SABER PRO, no pueden acceder a los 20 puntos previstos en los artículos acusados, como lo indica la demandante.

Dijo que los artículos demandados respetan el derecho a la igualdad y se ajusta al ordenamiento jurídico que regula la estructuración de las convocatorias de los procesos de selección, así como, la jurisprudencia que ampara preceptos como la igualdad, la buena fe, la confianza legítima de los participantes y el derecho al acceso libre a cargos públicos, que rigen los concursos de méritos.

Señaló que la demandante se postuló para el cargo de Directivo Docente Rector con código OPEC 37523 del Departamento de Antioquia; sin embargo, no presentó las pruebas escritas llevadas a cabo el 11 de diciembre de 2016, por tal razón, fue excluida del proceso de selección. Adicionalmente, mencionó que el proceso de selección en la actualidad ya cumplió todas sus etapas, por lo que una decisión declarando la nulidad de los artículos acusados carece de sustento.

Destacó que las actuaciones realizadas por la entidad, en el marco del concurso de méritos de la Convocatoria 340 de 2016, se adelantaron dentro de los postulados de la buena fe y con la certeza de que los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo N° 20162310000106 de 1 de junio de 2016, se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico. Razón por la cual las súplicas de la demanda no están llamadas a prosperar.

#### **4. Audiencia inicial**

Mediante audiencia realizada el 3 de febrero de 2020<sup>6</sup>, se agotó el trámite previsto en el artículo 180 del CPACA.

El Despacho ponente durante el trámite de la diligencia, precisó que el asunto se limita a definir la legalidad de los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo N° 20162310000106 de 1 de junio de 2016 – Convocatoria 340 de 2016 Departamento de Antioquia, como lo indicó la demandante en el escrito de subsanación de la demanda.

---

<sup>6</sup> Acta visible a folios 309 a 313 y CD que contiene el magnético de la audiencia obra a folio 308 del cuaderno principal.



**No. Interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

Adicionalmente, se indicó que el Departamento de Antioquia no fue vinculado a la presente acción judicial, toda vez que el acto administrativo cuestionado fue expedido por autoridad diferente a la entidad territorial, esto es, la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC.

En cuanto a la excepción propuesta por la CNSC, de *“falta de integración del litisconsorcio necesario”*, por no haberse vinculado al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES, se resolvió que la excepción no tenía vocación de prosperidad, porque dichas entidades no suscribieron el acto administrativo. Así mismo se precisó que la ausencia procesal de las referidas entidades no impide emitir una decisión de fondo, pese a las funciones que tienen dichas entidades en el sistema educativo.

Seguidamente, se señaló como problema jurídico del asunto en concreto, el siguiente:

*“¿Si los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo CNSC 20162310000106 de 1 de junio de 2016, al referirse expresamente y para fijar la tabla de valoración de antecedentes solamente, a los resultados de las pruebas SABER PRO; y no de otras pruebas como las llamadas PRUEBAS ECES y ECAES; vulnera el preámbulo, los artículos 13, 53 y 209 de la Constitución Política, los artículos 27 y 28 de la Ley 909 de 2004, los derechos de la igualdad, e igualdad de oportunidades de acceso o ingreso a cargos públicos, y no discriminación y los principios de publicidad, orden justo, interés general y equidad?”.*

Seguidamente, se precisó que el asunto no es pasible de conciliación y se resolvió la procedibilidad de la medida cautelar solicitada por la parte actora, como se indicó en acápites anteriores.

Posteriormente, se determinó que se tendrían como pruebas, las aportadas por las partes y se decretó la práctica de algunos documentos requeridos por la parte actora en el escrito de demanda, para lo cual se dispuso oficiar al Ministerio de Educación Nacional y al ICFES. En consecuencia, se fijó como fecha para celebrar audiencia de pruebas, el día 2 de marzo de 2020.



**No. Interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

## **5. Audiencia de Pruebas**

Mediante audiencia realizada el 2 de marzo 2020<sup>7</sup>, se incorporó al proceso las pruebas obrantes en medio magnético CD, visible a folio 325 del expediente, contentivas a la i) certificación de aplicación de pruebas; ii) informe nacional SABER PRO; iii) interpretación de resultados; iv) resultados saber pro 2; v) resultados saber pro.

Por otro lado, se ordenó correr término común por diez (10) días a las partes, para que presentaran los alegatos de conclusión y al Ministerio Público, para que conceptuara sobre el asunto, si lo estimaba pertinente.

## **6. Alegatos de conclusión**

**6.1 La parte demandante**, guardó silencio.

### **6.2 La parte demandada**

**6.2.1 La Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC<sup>8</sup>** pidió que se mantenga la legalidad las normas acusadas y se denieguen las pretensiones de la demanda, reiterando los argumentos expuestos en la constatación. Dentro de estos, concluyó que la incorporación del resultado de las pruebas SABER PRO en las tablas de valoración de antecedentes descritas en los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo CNSC 20162310000106 de 1 de junio de 2016, obedecen a los lineamientos establecidos por la entidad nominadora (Departamento de Boyacá), el Ministerio de Educación Nacional y los parámetros constitucionales y legales que regulan los concursos de méritos, lo cual era un asunto conocido y aceptado por los aspirantes al momento de la inscripción.

**6.2.2 El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES**, mediante escrito radicado en esta Corporación el 16 de mayo de 2020, remitió los documentos requeridos en audiencia de pruebas celebrada el 2 de marzo de 2020 y manifestó que el ICFES participó en la convocatoria N° 340 de 2016, como autoridad técnica experta en evaluación sobre lo cual, en el marco de sus obligaciones contractuales y para efectos de la ejecución del contrato, realizó las

<sup>7</sup> Acta visible a folios 339 a 341 y CD que contiene el magnético de la audiencia obra a folio 338 del cuaderno principal.

<sup>8</sup> Folios 377 - 378



**No. Interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

siguientes actividades: i) adelantó el proceso tecnológico relacionado con la inscripción a la prueba, ii) realizó el proceso logístico para desarrollar cabalmente la prueba, iii) desarrolló el proceso técnico para evaluar los exámenes y, iv) atendió las reclamaciones contra los resultados públicos.

Afirmó que la entidad no determinó tener como criterio clasificatorio los resultados del examen de calidad de la educación superior SABER PRO y, por tanto, desconoce las razones por las cuales no se tuvieron en cuenta otras pruebas de Estado de calidad de la educación superior.

Aclaró que la presentación de los exámenes de Estado de la calidad de la educación superior SABER PRO, aplican como requisito de grado para los programas académicos del nivel de educación superior de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 1324 de 2009 y el Decreto 4216 de 2009.

Agregó que en el artículo 1° del Decreto 3963 de 14 de octubre de 2009, establece los objetivos de los exámenes de Estado de Evaluación de la Calidad de la Educación Superior SABER PRO y T y T, los cuales se dirigen a i) comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes, ii) producir indicadores de valor agregados, y iii) servir de fuente de información para la construcción de indicadores de evaluación de la calidad de programas e instituciones.

## **7. Concepto del Ministerio Público**

El agente del Ministerio Público solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes razones<sup>9</sup>:

Manifestó que los Exámenes de la Calidad de la Educación Superior surgieron como una herramienta para evaluar los resultados de la calidad de la educación superior, a partir de la verificación de competencias de los estudiantes próximos a terminar su formación en pregrado. En la actualidad lo presentan los estudiantes de programas de niveles técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios que hayan aprobado por lo menos el 75% de los créditos académicos del programa que cursan, su presentación es obligatoria como requisito de grado y las competencias por evaluar las define el Ministerio de Educación Nacional, con la

---

<sup>9</sup> Folios 391 - 398



participación de la comunidad académica y profesional y del sector productivo. En sus inicios para el año 2001 su nombre era ECES y aplicaba únicamente para las carreras de medicina e ingeniería mecánica, y luego en el año 2003 se hizo extensivo a más programas, y se denominó ECAES y, a partir del 2010, se llamó pruebas SABER PRO.

Expresó que el ICFES<sup>10</sup> en la descripción del informe individual de resultados de la Evaluación de la Calidad de la Educación Superior hace las siguientes distinciones:

“(…)

- PUNTAJE: El puntaje es el resultado cuantitativo que se obtiene a partir de una valoración de las respuestas dadas a las preguntas de cada módulo. Este resultado se presenta en una escala con media 10 y desviación estándar 1.
- NIVEL: El nivel de desempeño es una descripción cualitativa de las competencias de los estudiantes en cada módulo. Se espera que una persona ubicada en un determinado nivel demuestre las competencias de ese nivel y de los niveles inferiores.
- QUINTIL: El quintil corresponde al grupo que resulta de dividir en cinco partes el total de los estudiantes del grupo de referencia que presentó cada módulo. En el quintil I se ubican los estudiantes con los puntajes más bajos en el módulo y en el quintil V la proporción con los puntajes más altos. Cada quintil comprende aproximadamente el 20% del total de evaluados en un módulo y en cada grupo de referencia. (…)

Resaltó que las pruebas mencionadas (ECES, ECAES y SABER PRO) tienen como finalidad la Evaluación de la Calidad de la Educación Superior y que si bien se aplicó en sus inicios exclusivamente a dos programas académicos, luego se fue extendiendo a los niveles técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios, y de esta misma forma también fue variando la escala de calificación, que determinarían finalmente un puntaje definitivo; en ese sentido, el quintil que se tiene en cuenta en este tipo de prueba como factor a evaluar en la valoración de antecedentes de la Convocatoria demandada, va en una escala de I a V, siendo I el que obtenga el puntaje más bajo y V el más alto luego de dividir en 5 partes el total de los estudiantes que presentó el módulo, tal como se indicó anteriormente.

Afirmó que las pruebas ECES, ECAES y SABER PRO hacen parte de un mismo tipo de examen y que independientemente de la escala aplicada en la calificación,

<sup>10</sup> <https://www2.icfesinteractivo.gov.co/resultadosSaberPro/individual/interpretacionModulos20112.htm>



el quintil puede determinarse en una escala de I (insuficiente) a V (Excelente). Razón por la cual estimó que la CNSC, expidió el acto administrativo demandado, dentro la órbita de sus competencias, sin vulnerar derecho alguno.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Subsección es competente para conocer, privativamente y en única instancia, de la presente demanda de nulidad conforme con el numeral 1º del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### 2. Problema Jurídico

La Sala en el presente asunto, debe responder el siguiente problema jurídico:

*“¿Si los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo CNSC 20162310000106 de 1 de junio de 2016, al referirse expresamente y para fijar la tabla de valoración de antecedentes solamente a los resultados de las pruebas SABER PRO; y no de otras pruebas como las llamadas PRUEBAS ECES y ECAES; vulnera el preámbulo, los artículos 13, 53 y 209 de la Constitución Política, los artículos 27 y 28 de la Ley 909 de 2004, los derechos de la igualdad, e igualdad de oportunidades de acceso o ingreso a cargos públicos, y no discriminación y los principios de publicidad, orden justo, interés general y equidad?”.*

Con el propósito de dar respuesta al problema jurídico, metodológicamente se emprenderá el análisis de los siguientes aspectos: (i) El ingreso a la carrera docente, (ii) Los exámenes para medir la calidad de la educación superior, (iii) El caso concreto.

### 3. Marco normativo y jurisprudencial

#### 3.1 El ingreso a la carrera docente.

El artículo 125 de la Constitución Política establece expresamente que el ingreso a los cargos de carrera se hará por concurso, previo cumplimiento de los requisitos y



No. Interno: 1127-2017

Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

condiciones que fije la Ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

Con relación a la carrera docente la jurisprudencia constitucional<sup>11</sup>, ha señalado que el Decreto 2277 de 1979, organizó la prestación del servicio público esencial de la educación, a través de la creación de un estatuto para el ejercicio de la profesión docente. Dicho estatuto, además de definir las condiciones generales para ejercer la docencia, distinguió entre educadores oficiales y no oficiales y creó el denominado Escalafón Nacional Docente, el cual conforme con el artículo 8° del citado Decreto, se entendió como el sistema de clasificación de los educadores de acuerdo con su preparación académica, experiencia docente y méritos reconocidos.

De igual manera, la Corte Constitucional resaltó que dada su cobertura y alcance general, el Escalafón Nacional Docente se previó para toda modalidad de educadores, independiente de la institución educativa a la cual prestaran sus servicios<sup>12</sup>. Lo anterior, fue expresamente reconocido en los artículos 3° y 4° del Decreto 2277 de 1979, en los siguientes términos:

*“Artículo 3°. Educadores Oficiales. Los educadores que presten sus servicios en entidades oficiales de orden nacional, departamental, distrital, intendencial, comisarial y municipal, son empleados oficiales de régimen especial que, una vez posesionados, quedan vinculados a la administración por las normas previstas en este Decreto.*

*Artículo 4°. Educadores no oficiales. A los educadores no oficiales le serán aplicables las normas de este Decreto sobre escalafón nacional docente, capacitación y asimilaciones. En los demás aspectos del ejercicio de la profesión, dichos educadores se regirán por las normas del Código Sustantivo del Trabajo, los pactos y convenciones colectivas y los reglamentos internos, según el caso”<sup>13</sup>.*

En consecuencia, el Escalafón Nacional Docente se estableció como un sistema de clasificación de los educadores para toda modalidad de docentes, ya sean éstos del sector oficial o del no oficial. Sin embargo, en cuanto al primer grupo de educadores, la inscripción en el Escalafón se convirtió en condición *sine que non* para habilitar a dichos profesionales en el acceso, permanencia y retiro de la carrera docente<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1169 de 2004, M:P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>12</sup> Decreto 2277 de 1979, art. 8°.

<sup>13</sup> Disposición declarada exequible mediante sentencia C-673 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

<sup>14</sup> Al respecto, el inciso 2° del artículo 8° del Decreto 2277 de 1979, dispuso que: “La inscripción en dicho Escalafón habilita al educador para ejercer los cargos de la Carrera Docente”. De igual manera, los artículos 27 y 28, determinaron: “Artículo



No. Interno: 1127-2017

Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

En efecto, el artículo 27 del Decreto Ley 2277 de 1979, dispuso que “(...) gozarán de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores oficiales que estén inscritos en el escalafón docente, sean designados para un cargo docente en propiedad y tomen posesión del mismo”, pues, se concibió a la carrera docente como un régimen legal de estabilidad, ascenso y permanencia en el sector oficial de la educación, a través de la profesionalización de los educadores inscritos en el Escalafón Nacional Docente. Al respecto, disponía el artículo 26 del Decreto 2277 de 1979:

*“La carrera docente es el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la estabilidad de dichos educadores en el empleo, les otorga el derecho a la profesionalización, actualización y capacitación permanente, establece el número de grados del escalafón docente y regula las condiciones de inscripción, ascenso y permanencia dentro del mismo, así como la promoción a los cargos directivos del carácter docente”.*

De esta manera, a partir de la vigencia de este decreto, sólo podían ser nombrados para ejercer la docencia en planteles oficiales de educación quienes poseyeran título docente o acreditaran estar inscritos en el escalafón nacional docente, de conformidad con los requerimientos para cada uno de los distintos niveles del sistema educativo (artículo 5º).

En este sentido, la provisión de cargos, conforme con el artículo 6º del Decreto Ley 2277 de 1979, se regulaba así “(...) cada año la autoridad educativa competente señalará la planta de personal de los establecimientos educativos oficiales bajo su jurisdicción para la respectiva vigencia. Los cargos que fueren incluidos en dichas plantas serán los únicos susceptibles de ser provistos por la autoridad nominadora. Las plantas de personal a que se refiere este artículo deberán ser aprobadas en todos los casos por el Gobierno Nacional”.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 115 de 1994 “Ley General de Educación” en sus artículos 105 y 107 (modificados por **Decreto Ley 2150 de 1995**), se estableció que la vinculación al servicio estatal requiere, previo concurso, haber sido seleccionado y acreditar el cumplimiento de los requisitos

---

27. Gozarán de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores oficiales que estén inscritos en el Escalafón Docente, sean designados para un cargo docente en propiedad y tomen posesión del mismo”. “Artículo 28. El educador escalafonado al servicio oficial no podrá ser suspendido o destituido del cargo, sin antes haber sido suspendido o excluido del escalafón (...)”. (Subrayado por fuera del texto original).



legales y, así mismo, señalan que es ilegal el nombramiento o vinculación de personal docente o administrativo que se haga por fuera de la planta aprobada por las entidades territoriales.

Mas adelante se expidió el Acto Legislativo N° 01 de 2001, mediante el cual se modificó el artículo 357 de la Constitución, en el sentido de crear el Sistema General de Participaciones, lo cual condujo a la necesidad de realizar algunos ajustes normativos en las disposiciones preexistentes en materia de educación, entre ellas, las referentes al régimen de carrera para el personal docente; pues así lo exigía la nueva distribución de competencias y recursos públicos para la prestación de dicho servicio por parte de las distintas autoridades del Estado.

Con el propósito de adecuar las modificaciones realizadas por el Acto Legislativo No. 01 de 2001, al servicio público de la educación, el Congreso, mediante la Ley 715 de 2001, revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes y administrativos, que ingresaran a partir de su promulgación, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias, destinado a derogar el previsto en el Decreto 2277 de 1979, cuya denominación legal sería **Estatuto de Profesionalización Docente**<sup>15</sup>, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Mejor salario de ingreso a la carrera docente.
2. Requisitos de ingreso<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Así las cosas, a través del **artículo 111.2 de la Ley 715 de 2001** (Ley Habilitante), se dispuso que: “Se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos.

El nuevo régimen de carrera docente y administrativa se denominará Estatuto de Profesionalización Docente y tomará en cuenta entre otros los siguientes criterios:

1. Mejor salario de ingreso a la carrera docente.
2. Requisitos de ingreso.
3. Escala salarial única nacional y grados de escalafón.
4. Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización.
5. Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera.
6. Oportunidades de mejoramiento académico profesional de los docentes.
7. Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplados en el Decreto-Ley 2277 de 1979.

Para la preparación del proyecto de Estatuto Profesionalización Docente, el Ministerio de Educación Nacional conformará un grupo de trabajo integrado por dos representantes del Honorable Congreso de la República, dos representantes de la Federación Colombiana de Educadores, dos expertos designados por el señor Presidente de la República, y el Ministro de Educación Nacional, quien presidirá el grupo. Elegido un nuevo Presidente de la República, éste designará a una persona para que integre dicho grupo de trabajo”.

<sup>16</sup> Declarado Exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-617 de 2002.



No. Interno: 1127-2017

Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

3. Escala salarial única nacional y grados de escalafón.
4. Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización.
5. Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera.
6. Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes.
7. Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto-ley 2277 de 1979.

El Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001, profirió el Decreto Ley 1278 de 2002, cuyo artículo 16 establece que: “(...) la carrera docente es el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector estatal. Se basa en el carácter profesional de los educadores: depende de la idoneidad en el desempeño de su gestión y de las competencias demostradas: garantiza la igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos para el efecto; y considera el mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el Escalafón”. A su turno el artículo 18 señala que: “(...) gozarán de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores estatales que sean seleccionados mediante concurso, superen satisfactoriamente el periodo de prueba, y sean inscritos en el Escalafón Docente”.

Así mismo, el referido estatuto normativo dispone que al terminar el año académico el docente o directivo docente que haya aprobado el periodo de prueba adquiere los derechos de carrera y deberá ser inscrito en el Escalafón Docente. De conformidad con el artículo 3, numeral 2, de la Ley 909 de 2004 se denomina *Sistema Especial de Carrera de origen legal*, el que regula al personal docente.

El Decreto 3982 de 2006 *por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto - Ley 1278 de 2002* establece el procedimiento de selección mediante concurso para la carrera docente y determina criterios para su aplicación. Puntualmente, en su artículo 19 prescribe:

*“(...) Los docentes que superen el periodo de prueba en los términos del artículo 31 del Decreto-Ley 1278 de 2002 y cumplan con los demás requisitos de Ley, serán inscritos en el Escalafón Docente y obtendrán la remuneración establecida por el Gobierno Nacional para el nivel salarial A del correspondiente grado, según el título académico que acrediten. Los aspirantes nombrados en un cargo docente que no*



No. Interno: 1127-2017

Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

*superen el periodo de prueba serán excluidos del servicio de acuerdo con el artículo 25 del Decreto-Ley 1278 de 2002 (...)*"

En este orden de ideas, las normas del *Estatuto Docente* sobre ingreso a la carrera educativa deben complementarse con las disposiciones que consagran la vinculación al servicio educativo estatal mediante la figura del concurso.

Así pues, con la entrada en vigencia de la Ley 115 de 1994, la incorporación a la carrera docente no se da sólo con la inscripción en el escalafón o la obtención de un título docente, la designación en propiedad en un cargo docente y la posesión del mismo -como lo preceptuaba el Decreto Ley 2277 de 1979-, sino que es necesario haber sido seleccionado en un concurso previo, además de cumplir con los requisitos legales. En otras palabras, el nombramiento por decreto para todo el personal docente del servicio público estatal debe hacerse con observancia de las reglas propias de la carrera administrativa, llevadas al campo educativo nacional: el concurso de méritos es el sistema de selección que determina la incorporación al servicio de educación<sup>17</sup>.

Así las cosas, si bien, el legislador, de manera paulatina, ha aumentado los estándares de preparación académica de los profesionales docentes, también ha procurado respetar los derechos adquiridos de quienes desempeñan este tipo de labores<sup>18</sup> y la Corte Constitucional ha encontrado legítimas estas medidas que persiguen mejorar los niveles de preparación de los educadores, como una razón de interés público que amerita elevar las exigencias profesionales<sup>19</sup>.

### **3.2 Los exámenes para medir la calidad de la educación superior**

En el año de 1964, ante la necesidad de mejorar la calidad de la educación, la Asociación Colombiana de Universidades y el Fondo Universitario Nacional crearon el Servicio de Admisión Universitaria y Orientación Profesional, con el fin de asesorar a las universidades en el proceso de admisión de los estudiantes. Luego en el año de 1966, dicha institución se transformó en el Sistema Nacional de Pruebas (SNP), con la finalidad concreta de realizar un Examen de Estado a

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia C-562 de 1996.

<sup>18</sup> Corte Constitucional Sentencia C-422 de 2005.

<sup>19</sup> Corte Constitucional Sentencias C-422 de 2005 y C-479 de 2005.



No. Interno: 1127-2017  
Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

nivel nacional, para aquellos estudiantes que de manera voluntaria quisieran presentarlo, lo cual se realizó por primera vez en el mes de septiembre de 1968.

Posteriormente, el Gobierno Nacional, con la expedición del Decreto 3156 de 26 de diciembre de 1968, transformó el Fondo Universitario Nacional en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES, como una entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, encargada, inicialmente, de auxiliar al ministerio en actividades de inspección y vigilancia de la Educación Superior, otorgar asistencia técnica, económica y administrativa a las Universidades dentro del respeto a su autonomía legal y prestar aquellos servicios que sean necesarios para el desarrollo cuantitativo y cualitativo de la misma.

No obstante, hasta la expedición del Decreto 2343 de 4 de septiembre de 1980, se reglamentaron los exámenes de estado para el ingreso a la educación superior, como pruebas de cobertura nacional, **de carácter oficial y obligatorio**, que tienen como propósito comprobar los niveles mínimos de aptitudes y conocimientos de quienes aspiran a ingresar a las instituciones del Sistema de Educación Superior.

Con la Constitución de 1991, en su artículo 67, estableció que era un deber del Estado “(...) regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; (...). Lo anterior sirvió de fundamento para que el legislador expidiera la Ley 30 de 1992, en cuyo artículo 14 se ratificó la presentación del examen de Estado, como un requisito de obligatorio cumplimiento para el ingreso a la educación superior, además de los que señalados por cada institución.

De esta manera se advierte que los exámenes de estado, en un principio estaban dirigidos a evaluar las aptitudes y conocimientos de los estudiantes de bachillerato, que habían cursado y aprobado el ciclo de estudios de la educación básica secundaria en su totalidad y deseaban continuar su proceso educativo en instituciones de educación superior.

Sin embargo, con relación a la valoración de las aptitudes y conocimientos de los estudiantes que cursan y aprueban los programas educativos de pregrado en las distintas instituciones de educación superior, el artículo 6° de la Ley 30 de 1992



**No. Interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

precisó que uno de los objetivos de la educación superior y de sus instituciones, es prestar a la comunidad, un servicio de calidad, que hace referencia a los resultados académicos a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución.

Así pues, el artículo 27 de la Ley 30 de 1992, definió los exámenes de estado de calidad de la educación superior, como pruebas académicas de carácter oficial que tiene por objeto: *“a) comprobar los niveles mínimos de aptitudes y conocimientos”; b) verificar conocimientos y destrezas para la expedición de títulos a los egresados de programas cuya aprobación no esté vigente; c) Expedir certificación sobre aprobación o desaprobación de cursos que se hayan adelantado en instituciones en disolución cuya personería jurídica ha sido suspendida o cancelada.; d) Homologar y convalidar títulos de estudios de Educación Superior realizados en el exterior, cuando sea pertinente a juicio del Consejo Nacional para la Educación Superior (CESU). (...).”*

De este modo, en virtud de lo dispuesto en los artículos 67, 189 numeral 21 de la Constitución, y el artículo 31 literal h) de la Ley 30 de 1992, corresponde al Presidente de la República ejercer la inspección y vigilancia de la educación superior, a través del desarrollo de un proceso de evaluación que apoye, fomente y dignifique para velar, entre otros aspectos, por la calidad de la educación superior dentro del respeto a la autonomía universitaria y las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

Dicho mandato legal fue complementado con el artículo 80 de la Ley 115 de 1994, al precisar que: *“(...) De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de velar por la calidad, por el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, establecerá un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que opere en coordinación con el Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES y con las entidades territoriales y sea base para el establecimiento de programas de mejoramiento del servicio público educativo. (...).”*



No. Interno: 1127-2017

Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

Lo anterior sirvió de soporte para que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación, iniciará un proceso de evaluación de los programas académicos de la educación superior. De esta manera, los Exámenes de Estado para las instituciones de educación superior, inicialmente, fueron reglamentados por el Decreto 2233 de 23 de octubre de 2001, en cuyo artículo 1° se dispuso que los Exámenes de Calidad de la Educación Superior – ECES, constituyen una modalidad de Examen de Estado para la evaluación externa de los estudiantes de último año de Ingeniería Mecánica y forman parte, con otros procesos y acciones de un conjunto de instrumentos que el Gobierno Nacional dispone para evaluar y mejorar la calidad de la educación.

Así las cosas, se advierte que los Exámenes de Calidad de la Educación Superior – ECES, estaban dirigidos a evaluar, únicamente, a los estudiantes del programa de pregrado de ingeniería mecánica, con el objetivo de *“a) comprobar niveles mínimos de conocimientos de los estudiantes de último año de pregrado de ingeniería mecánica; y b) proceder a la homologación y convalidación de títulos de estudios de educación superior realizados en el exterior. (...)”* (artículo 2).

Posteriormente, el Decreto 1781 de 26 de junio de 2003, reglamentó y definió los exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior – ECAES-, como *“(...) pruebas académicas de carácter oficial y obligatorio, y forman parte, con otros procesos y acciones, de un conjunto de instrumentos que el Gobierno Nacional dispone para evaluar la calidad del servicio público educativo.”* Las cuales tenían por objeto *“a) Comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes que cursan el último año de los programas académicos de pregrado que ofrecen las instituciones de educación superior; y b) Servir de fuente de información para la construcción de indicadores de evaluación del servicio público educativo, que fomenten la cualificación de los procesos institucionales la formulación de políticas y faciliten el proceso de toma de decisiones en todas las órdenes y componentes del sistema educativo. (...)”*.

Con relación a los sujetos o estudiantes a los que estaba dirigido el ECAES, el artículo 5 del Decreto 1781 de 2003, dispuso que: *“Los Exámenes de Calidad de la Educación Superior, ECAES, deberán ser presentados por todos los estudiantes que cursan el último año de los programas académicos de pregrado, para lo cual las*



**No. Interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

*instituciones de educación superior adoptarán las medidas internas que permitan la participación de la totalidad de sus estudiantes. (...)*”.

En este orden, se observa que el Decreto 1781 de 2003, a diferencia de lo dispuesto en el Decreto 2233 de 2001, fue claro en señalar que el ECAES era una prueba académica de carácter oficial obligatoria dirigida a examinar las aptitudes y conocimientos de los estudiantes de último año de los programas académicos de pregrado, sin distinguir o diferenciar como receptores de estas evaluaciones a programa académico particular alguno.

Mas adelante, a través de la Ley 1324 de 13 de julio 2009, se transformó la estructura del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES y se dispuso que con apoyo del Ministerio de Educación Nacional se encargara de la realización de los exámenes de Estado en la educación media y superior como mecanismo de evaluación del recurso humano a nivel nacional, territorial y local, en cumplimiento de los deberes de inspección y vigilancia y obtener la información necesaria para el mejoramiento de calidad de la educación.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 1324 de 2009 los exámenes de estado serán los siguiente: “a) *Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan el nivel de educación media; o a quienes deseen acreditar que han obtenido los conocimientos y competencias esperados de quienes terminaron dicho nivel*<sup>20</sup>. b) *Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan los programas de pregrado en las instituciones de educación superior*<sup>21</sup>”.

La práctica de los "Exámenes de Estado" a los que se refieren las líneas anteriores, es obligatoria en cada institución que imparta educación media y superior. Salvo circunstancias excepcionales, previamente definidas por los reglamentos, cada institución presentará tales exámenes a todos los alumnos que se encuentren registrados exclusivamente en el nivel o programa respectivo.

---

<sup>20</sup> Actualmente denominados como pruebas SABER 11

<sup>21</sup> Actualmente denominados como pruebas SABER PRO



No. Interno: 1127-2017  
Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

De igual manera, la ley en mención establece que la presentación de los “Exámenes de Estado” es un requisito para ingresar a los programas de pregrado y obtener el título respectivo dentro de cada institución de educación.

Por su parte el Decreto 3963 de 14 de octubre de 2009 “*por el cual se reglamente el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior*”, en su artículo 1º define esta prueba como un instrumento estandarizado para la evaluación externa de la calidad de la Educación Superior, la cual forma parte, con otros procesos y acciones, de un conjunto de instrumentos que el Gobierno Nacional dispone para evaluar la calidad del servicio público educativo y ejercer su inspección y vigilancia. En este sentido sus objetivos son:

*“a). Comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes próximos a culminar los programas académicos de pregrado que ofrecen las instituciones de educación superior.*

*b). Producir indicadores de valor agregado de la educación superior en relación con el nivel de competencias de quienes ingresan a este nivel; proporcionar información para la comparación entre programas, instituciones y metodologías, y mostrar su evolución en el tiempo.*

*c). Servir de fuente de información para la construcción de indicadores de evaluación de la calidad de los programas e instituciones de educación superior y del servicio público educativo, que fomenten la cualificación de los procesos institucionales y la formulación de políticas, y soporten el proceso de toma de decisiones en todos los órdenes y componentes del sistema educativo.”*

Dicha prueba, de acuerdo con los parámetros fijados por el ICFES, consta de una estructura general, la cual se divide en dos módulos de competencias (genéricas y específicas), impartidas en dos sesiones con una duración, la primera de 4 horas y 40 minutos y la segunda de 2 horas, por lo cual la entidad define unos tiempos inicio y terminación de la prueba, frente a los cuales deberán someterse todos los estudiantes en igualdad de condiciones

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 4º del mencionado decreto, es responsabilidad de las instituciones de educación superior realizar a través del SNIES, o de cualquier otro mecanismo que para tal efecto establezca el ICFES, el reporte de la totalidad de los estudiantes que hayan aprobado por lo menos el 75% de los créditos académicos del programa correspondiente o que tengan



**No. Interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

previsto graduarse en el año siguiente, de conformidad con los términos y procedimientos que el ICFES establezca para dicho efecto.

Cada uno de los estudiantes reportados deberá realizar el proceso de inscripción directamente o a través de la respectiva institución educativa y presentarse a la prueba, de acuerdo con los procedimientos que establezca el ICFES. Lo cual no obsta para que los graduados de programas académicos de pregrado puedan inscribirse de manera independiente para presentar el examen de estado de conformidad con los términos y procedimientos que el ICFES establezca para dicho efecto.

Por otro lado, en cuanto a la exigencia del examen de estado de la educación superior como requisito para optar por el grado del programa académico cursado, el parágrafo del artículo 8 del Decreto 3963 de 2009, establece que: *“La presentación del Examen de Calidad de la Educación Superior de que trata este decreto, no aplica como requisito adicional de grado respecto de quienes al 13 de julio del año 2009, fecha de expedición de la Ley 1324 de 2009, hubieren cumplido con todos los requisitos exigidos hasta esa fecha para la obtención del título, según certificación expedida por la respectiva institución de educación superior. (...)”*.

De acuerdo con lo mencionado, se tiene que los exámenes de estado de calidad de la educación superior, es un instrumento para medir el nivel académico de los estudiantes de pregrado de las universidades y, a su vez, su presentación comporta un requisito para que el estudiante pueda optar por el título.

#### **4. El caso concreto**

La señora Elsa Millerlay Cano Foronda, solicita la nulidad de los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo N° CNSC 20162310000106 del 1º de julio de 2016<sup>22</sup>, expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, mediante los cuales se regula los factores de valoración de antecedentes para los aspirantes que concursan para los cargos de Director Docente, Docente de Aula y Docente Líder de Apoyo dentro del referido proceso de selección (Convocatoria N° 340 de 2016 – Departamento de Antioquia).

---

<sup>22</sup> “Por el cual se convoca a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los cargos vacantes de Directivos Docentes, Docentes de Aula y Líderes de Apoyo, en establecimientos educativos oficiales que prestan su servicio a población mayoritaria, ubicados en la entidad territorial certificada en educación DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – Convocatoria N° 340 de 2016”.



**No. Interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

La accionante considera que los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo N° CNSC 20162310000106 del 1º de julio de 2016, fueron expedidos con infracción de las normas superiores en las que debían fundarse, en tanto desconocieron los principios de igualdad, transparencia, publicidad, interés general y equidad, porque el criterio concerniente a “*Educación de Programas de Alta Calidad y Pruebas SABER PRO*” de la valoración de antecedentes, únicamente, tiene en cuenta los resultados de las pruebas SABER PRO en los quintiles de excelente y bueno, excluyendo a los profesionales que han sido evaluados conforme con las pruebas ECES y ECAES; quienes fueron evaluados con anterioridad a la vigencia del examen SABER PRO.

Al respecto, se debe señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política, la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social y que con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. Así mismo, dispone que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y en pro de la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; al adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para el acceso y permanencia al sistema educativo.

Por su parte el artículo 68 de la carta política, establece que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. Adicionalmente, el mandato constitucional advierte que la ley garantizara la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Entre tanto, el artículo 125 superior señala que, por regla general, el acceso a los cargos públicos se efectúa a través del sistema de selección de méritos denominado carrera administrativa, exceptuando “(...) *los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. (...)*”. De igual manera destaca que el ingreso y ascenso a los cargos de carrera se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.



No. Interno: 1127-2017  
Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

Tal y como se indicó en líneas anteriores, el Decreto-Ley 1278 de 2002 creó el nuevo Estatuto de Profesionalización Docente, el cual señaló en el artículo 16 que el carácter profesional de los educadores; depende de la idoneidad en el desempeño de su gestión y de las competencias demostradas; garantiza la igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos para el efecto y considera el mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el Escalafón.

Así pues, en el artículo 18 del referido Decreto-Ley 1278 de 2002, se estableció expresamente que gozaran de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores estatales que sean seleccionados mediante concurso, superen satisfactoriamente el periodo de prueba y sean inscritos en el Escalafón Docente.

Aunado a lo anterior, es importante advertir que según la jurisprudencia Constitucional (sentencias C- 746 de 1999, C-313 de 2003, C-734 de 2003, C-1230 de 2005 y C-175 de 2006), el sistema especial de carrera de los docentes es de origen legal, por lo que su administración y vigilancia corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la sentencia C-1230 de 2005, luego de estudiar la línea jurisprudencial sobre la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>23</sup>, concluyó que *“coincidiendo con el criterio general inicialmente fijado en la Sentencia C-746 de 1999, la Corte encuentra que, respecto a los sistemas especiales de origen legal, denominados por el legislador sistemas específicos de carrera, una interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 de la Carta Política permite concluir que los mismos deben ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal y como ocurre con el sistema general de carrera.”*

A su vez, el artículo 3 del Decreto Ley 765 de 2005, modificado por el artículo 134 de la Ley 1753 de 2015, dispone que los concursos o procesos de selección de

<sup>23</sup> En efecto en sentencia C-1230/05 la Corte señaló: “Del anterior recuento jurisprudencial se concluye que, en lo referente al ámbito de competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, son distintas las posiciones que ha venido adoptando la Corte. Así, (i) inicialmente sostuvo que todos los sistemas especiales de carrera, tanto los constitucionales como legales, estaban excluidos de la competencia asignada a la Comisión Nacional del Servicio Civil. (ii) Posteriormente señaló que sólo en virtud de la exclusión que sobre alguna carrera hiciera la propia Constitución la Comisión carecía de competencia. (iii) Finalmente manifestó que era facultad exclusiva del legislador determinar los órganos encargados de la administración y vigilancia de las carreras especiales de origen legal, lo cual le permitía a éste asignar a la Comisión o a cualquier otra entidad del Estado la referida atribución.”



No. Interno: 1127-2017  
Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

mérito serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de contratos o convenios interadministrativos que suscriba con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES -, o en su defecto con instituciones de educación superior de naturaleza pública o privada acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional para tal fin.

El procedimiento para adelantar los concursos de méritos correspondiente al sistema especial de carrera docente del que trata el Decreto Ley 1278 de 2002, aplicable a la selección de docentes y directivos docentes, cuyos cargos dentro de las plantas de personal de las entidades territoriales certificadas y que prestan el servicio educativo a población mayoritaria en vacancia definitiva, se encuentra regulado en el Capítulo 1 del Título 1, parte 4, libro 2 del Decreto 1075, subrogado por el artículo 1° del Decreto 915 de 2016, en cuyo artículo 2.4.1.1.3, el cual define la estructura del concurso en los siguientes términos:

**“(…) Artículo 2.4.1.1.3. Estructura del concurso.** El concurso de méritos para proveer los cargos docentes y directivos docentes de establecimientos educativos estatales, que permita el ingreso a la carrera docente, tendrá las siguientes etapas:

1. Determinación de vacantes definitivas.
2. Adopción del acto de convocatoria y divulgación.
3. Inscripción y publicación de admitidos a las pruebas.
4. Aplicación de la prueba de aptitudes y competencias básicas y la prueba psicotécnica.
5. Publicación de los resultados individuales de la prueba de aptitudes y competencias básicas y de la prueba psicotécnica, y atención de las reclamaciones que presenten los aspirantes.
6. Recepción de documentos, publicación de verificación de requisitos y atención de las reclamaciones que presenten los aspirantes.
7. Aplicación de las pruebas de valoración de antecedentes y de entrevista a los aspirantes que cumplieron requisitos para el cargo.
8. Publicación de resultados de las pruebas de valoración de antecedentes y de entrevista, y atención de las reclamaciones.
9. Consolidación de los resultados de las pruebas del concurso, publicación y aclaraciones.
10. Conformación, adopción y publicación de lista de elegibles.



No. Interno: 1127-2017  
Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda  
Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

11. Nombramiento en período de prueba y evaluación del mismo.

12. Inscripción o actualización del escalafón. (...)

Dentro de las etapas descritas en la referida norma para adelantar el concurso de méritos se encuentra la “(...) 7. *Aplicación de las pruebas de valoración de antecedentes y de entrevista a los aspirantes que cumplieron requisitos para el cargo. (...)*”; lo cual, según el artículo 2.4.1.1.13. Se trata de pruebas clasificatorias, que se aplican exclusivamente a los aspirantes que acrediten el cumplimiento de requisitos mínimos para el cargo y superan la prueba de aptitudes y competencias básicas y se desarrollan bajo las condiciones que establece la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC.

En el mencionado artículo, también se establece que para la valoración de antecedentes se deberá emplear la tabla de calificación que se defina, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 2.4.1.1.5<sup>24</sup> del Decreto 1075 de 2015, que debe ser publicada con la convocatoria. En todo caso, para la definición de dicha tabla se deberá:

“(...)”

1. Diferenciar los aspectos a valorar entre los cargos de directivos docentes y los cargos docentes. Asimismo, la tabla de valoración deberá diferenciar el cargo de rector, director rural y de coordinador. En lo que respecta a los cargos docentes, podrá haber una valoración diferenciada entre los cargos de docente de aula y docente orientador.

En lo que respecta a los cargos docentes, podrá haber una valoración diferenciada entre los cargos de docentes de aula y los de líderes de apoyo.

2. Valorar el título académico acreditado como requisito mínimo.

---

<sup>24</sup> **Artículo 2.4.1.1.5. Convocatoria.** La Comisión Nacional del Servicio Civil adoptará mediante acto administrativo la convocatoria a concurso, para la provisión por mérito, de las vacantes definitivas de los cargos de docentes y de directivos docentes oficiales de cada una de las entidades territoriales certificadas. La convocatoria es la norma que regula el concurso y, por tanto, es de obligatorio cumplimiento para todas las personas, entidades e instituciones que participen en el mismo.

(...)

**Parágrafo 1°.** La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá señalar en la misma convocatoria la respectiva tabla de calificación de la prueba de valoración de antecedentes, de conformidad con los criterios fijados en el artículo 2.4.1.1.13 del presente decreto, la cual puede diferenciar los aspectos a valorar según el tipo de cargo. Igualmente, precisará los criterios y lineamientos generales para la aplicación de la prueba de entrevista.

La tabla de calificación de la prueba de valoración de antecedentes será adoptada por la Comisión Nacional del Servicio Civil, con base en la propuesta que presente el Ministerio de Educación Nacional. (...)” (subrayado fuera de texto).



No. Interno: 1127-2017

Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

3. Valorar la educación formal adicional, otorgando mayor puntaje a los títulos de doctorado y maestría en educación que sean afines a las funciones del cargo al cual está aplicando el aspirante en el concurso, pudiéndose diferenciar el puntaje si los títulos corresponden a programas acreditados en alta calidad.

**4. Valorar los resultados del Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior SABER PRO y el dominio de una segunda lengua, cuando corresponda.**

5. Valorar únicamente los certificados de formación continua que correspondan a cursos desarrollados en los últimos cinco (5) años, en temas relacionados con la formación pedagógica, didáctica o de gestión educativa y con intensidades mayores a 100 horas o 4 créditos académicos.

6. Otorgar mayor calificación a la experiencia que esté relacionada con el cargo al cual está aplicando el aspirante en el concurso.

7. Valorar la experiencia en áreas diferentes a la de docente o de directivo docente, únicamente si tiene relación con el desarrollo de proyectos educativos y pedagógicos, programas de mejoramiento de la calidad educativa o gestión educativa. Adicionalmente, para los cargos de directivo docente se tomará en cuenta la experiencia en otro tipo de cargos, siempre y cuando en estos se haya cumplido funciones de administración de personal, finanzas o planeación en instituciones educativas oficiales o privadas de cualquier nivel educativo o del sector educativo.

La entrevista es la prueba que permite valorar las competencias comportamentales de cada uno de los aspirantes, según el cargo al cual se haya inscrito. Para ello, la Comisión Nacional del Servicio Civil, en concertación con el Ministerio de Educación Nacional, definirá el protocolo respectivo.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En cuanto a la ponderación de resultados que se le puede asignar a cada uno de los aspirantes en la etapa correspondiente a la prueba de antecedentes y de entrevista, el artículo 2.4.1.1.14 del Decreto 1075 de 2015, establece lo siguiente:

**“(...) Artículo 2.4.1.1.14. Resultados de las pruebas de antecedentes y de entrevista y ponderación.** La prueba de valoración de antecedentes tendrá una ponderación dentro del concurso no superior al 30% para los docentes y del 35% para los directivos docentes.

La prueba de entrevista tendrá una ponderación dentro del concurso no superior al 10% para los docentes y no superior al 15% para los directivos docentes.

Los resultados que obtengan los aspirantes a cargos de docentes y directivos docentes del servicio educativo estatal, en cada una de las pruebas de valoración de antecedentes y de entrevista, se expresarán en una calificación numérica en escala de cero (0) a cien (100) puntos; para su registro y clasificación, el puntaje incluirá una parte entera y dos (2) decimales.



No. Interno: 1127-2017

Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

La Comisión Nacional del Servicio Civil y la entidad o institución contratada para aplicar estas pruebas del concurso de méritos serán las responsables de publicar los resultados de la valoración de antecedentes y de la entrevista. Hecha esta publicación, los aspirantes contarán con al menos cinco (5) días para presentar sus respectivas reclamaciones por el medio que disponga la Comisión. (...)

Las normas transcritas, permiten advertir que el Gobierno Nacional al momento de reglamentar el procedimiento del proceso de selección del concurso de méritos de la carrera docente, estableció expresamente que los resultados del Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior SABER PRO, son un elemento de valoración dentro de la prueba de antecedentes que se realiza en los procesos de selección de la carrera docente, cuyo valor porcentual se discrimina en la tabla de valoración de antecedentes que se definió en la convocatoria del concurso de méritos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.4.1.1.14 del Decreto 1075 de 2015.

En el *sub-lite*, se evidencia que el Acuerdo N° CNSC 20162310000106 del 1º de julio de 2016, por medio del cual se “convocó a concurso abierto de méritos para proveer definitivamente los cargos vacantes de Directivos Docentes, Docentes de Aula y Líderes de Apoyo, en establecimientos educativos oficiales que prestan su servicio a población mayoritaria, ubicados en la entidad territorial certificada en educación DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA –Convocatoria N° 340 de 2016”; en su artículo 35, dispuso expresamente que la prueba de valoración de antecedentes, es un instrumento de selección, que evalúa el mérito mediante el análisis de la historia académica y laboral relacionada con el cargo para el que concursa el aspirante, cuyo resultado tiene un carácter clasificatorio de aplicación exclusiva para las personas que hayan superado a satisfacción la prueba de aptitudes y competencias básicas y que acreditaron el cumplimiento de los requisitos mínimos para el cargo.

Adicionalmente, el referido artículo 35, indica que los porcentajes asignados a cada factor de evaluación están definidos en las tablas descritas en los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo N° CNSC 20162310000106 del 1º de julio de 2016, cuyos apartes, relacionados con las pruebas SABER PRO se cuestionan en este asunto.



No. Interno: 1127-2017

Demandante: Elsa Millerlay Cano Foronda

Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

Así pues, al examinar el contenido de los mencionados artículos, se observa que en el factor contentivo a “*EDUCACIÓN DE PROGRAMAS DE ALTA CALIDAD Y PRUEBAS SABER PRO*”, el aspirante en la etapa de valoración de antecedentes puede ser valorado por: i) la acreditación de títulos de pregrado o postgrado obtenidos en programas académicos que se encuentren reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional como de alta calidad; o ii) el resultado de las pruebas SABER PRO en el quintil “excelente” o “bueno”.

Lo expuesto, permite inferir que la estipulación de las pruebas SABER PRO en los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo N° CNSC 20162310000106 del 1° de julio de 2016, como un elemento de apreciación de los aspirantes en el proceso de valoración de antecedentes del concurso de méritos de la carrera docente, obedece al cumplimiento de preceptos superiores de orden legal contenidos en el párrafo 1° del artículo 2.4.1.1.5 y el numeral 4° del artículo 2.4.1.1.13 del Decreto 1075 de 2015, los cuales mencionan los elementos que debe incluir la convocatoria a concurso de méritos expedida por la CNSC y señalan expresamente que uno de los componentes que deben examinarse en la etapa de valoración de antecedentes y entrevista del concurso de méritos docente, son precisamente, los resultados del Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior SABER PRO, por lo que resulta evidente que los apartes cuestionados por la demandante se ajustan al ordenamiento jurídico superior en el que debía fundarse.

Es importante aclarar que, si bien, entre los años 2001 y 2009 el Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior – ICFES, practicaron algunos exámenes de estado para examinar la calidad de la educación superior, conocidos como ECES y ECAES, también es cierto que en dicho período, tales exámenes se centraron en la evaluación de competencias específicas que identificaban a cada profesión, disciplina y ocupación, con miras a determinar las virtudes del sistema de evaluación de la educación superior. Asimismo, dichos exámenes en su momento no eran un requisito para optar por el título, como surgió con posterioridad con los exámenes SABER PRO.



No obstante, con la expedición de la Ley 1324 de 2009 y su Decreto Reglamentario 3963 de 2009, se organizó el sistema de evaluación de resultados de calidad de la educación y se modificó el enfoque que tenían los exámenes de calidad de la Educación Superior ECES y ECAES, en tanto pasó a desarrollar un formato de evaluación (SABER PRO) con el que se buscaba examinar la integralidad de la formación profesional de los educandos, al evaluar las competencias genéricas y específicas<sup>25</sup>, de los estudiantes próximos a finalizar su programa académico. Vale precisar que *“las competencias genéricas, son entendidas como aquellas que deben desarrollar todos los estudiantes, independientemente de su programa académico, mientras que las específicas dependen de elementos disciplinares propios de cada área de formación”*<sup>26</sup>.

Sobre el particular, el artículo 1° del Decreto 3963 de 2009, es claro en indicar que el objetivo del Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior es: *“a). Comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes; b). Producir indicadores de valor agregado de la educación superior en relación con el nivel de competencias de quienes ingresan a este nivel; proporcionar información para la comparación entre programas, instituciones y metodologías, y mostrar su evolución en el tiempo; y c). Servir de fuente de información para la construcción de indicadores de evaluación de la calidad de los programas e instituciones de educación superior y del servicio público educativo, que fomenten la cualificación de los procesos institucionales y la formulación de políticas, y soporten el proceso de toma de decisiones en todos los órdenes y componentes del sistema educativo.”*

Adicionalmente, cabe mencionar que a partir de la expedición de la Ley 1324 de 2009 y el Decreto 3963 de 2009, los Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior, conocido hoy como SABER PRO, pasó a ser un requisito para la obtención del título de los estudiantes que se gradúen de los diferentes programas de pregrado de las instituciones de educación superior, a partir del

---

<sup>25</sup> Artículo 3 del Decreto 3963 de 2009

<sup>26</sup> Informe Nacional de las pruebas Saber Pro 2016 – 2018, desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior en Colombia, visible a folios 325 – 326 del cuaderno principal del expediente.



**No. Interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

año 2010 en adelante, a diferencia del ECAES y del ECES, que no era considerado un presupuesto para acceder al grado en el respectivo programa académico.

En este orden de ideas, resulta evidente que la inclusión del resultado de las pruebas SABER PRO, en los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo N° CNSC 20162310000106 del 1º de julio de 2016, como un componente de apreciación de los aspirantes en el proceso de valoración de antecedentes del concurso de méritos de docentes de establecimientos educativos oficiales que prestan su servicio a población mayoritaria en el Departamento de Antioquia, no desconoce la garantía de igualdad que rige al proceso de selección, por cuanto las pruebas SABER PRO, a partir de la reorganización del sistema de evaluación de la educación dispuesto con la Ley 1324 de 2009 y el Decreto Reglamentario 3963 de 2009 constituyen en la actualidad un instrumento estandarizado de evaluación de la calidad de la Educación Superior, que mide la integralidad de la formación profesional de los estudiantes, a diferencia de los anteriores exámenes de Estado.

En este sentido, como quiera que la finalidad de los procesos de selección es la obtención de los mejores profesionales, es claro entonces que las pruebas que conforman el concurso público de méritos del sistema especial de carrera de los educadores oficiales, deben estar orientadas a identificar, entre otros aspectos, aquellos servidores que cuenten con las competencias que permitan mejorar los índices de calidad del servicio educativo; para lo cual es importante que aquellas tengan alguna relación con otros instrumentos de evaluación, *verbigracia*, las pruebas de Estado SABER PRO, que valoran el grado en que los egresados de programas de pregrado de educación superior cumplen con los objetivos que se trazaron para dichos programas.

Lo anterior no significa que las pruebas SABER PRO se constituyan en un elemento exclusivo y determinante al momento de efectuar la valoración de antecedentes del aspirante, pues de acuerdo con la tabla que describe los factores de evaluación en los artículos demandados, el candidato también puede ser valorado con la acreditación de los títulos de pregrado y postgrado que haya cursado y aprobado en programas de alta calidad en instituciones de educación



**No. Interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

superior, reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional; por lo que, además del examen de Estado SABER PRO, existe otro mecanismo con el cual el participante puede obtener la puntuación requerida en el factor denominado “*Educación de programas de Alta Calidad y pruebas SABER PRO*” de la valoración de antecedentes.

En este orden de ideas, la Sala concluye que los apartes de los artículos demandados (artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo N° CNSC 20162310000106 del 1° de julio de 2016), además de atender los parámetros legales de que tratan, respectivamente, el párrafo 1° del artículo 2.4.1.1.5 y el numeral 4° del artículo 2.4.1.1.13 del Decreto 1075 de 2015, también respetan el principio del mérito y la igualdad de la carrera administrativa docente, por lo que no se observa que las disposiciones acusadas sean contrarias al ordenamiento superior en el que debían fundarse.

En consecuencia, el cargo alegado por la demandante no está llamado a prosperar.

## II. DECISIÓN

Como corolario de lo anterior, se debe concluir que la Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC expidió los apartes demandados de los artículos 37, 38 y 39 del Acuerdo N° CNSC 20162310000106 del 1° de julio de 2016 – Convocatoria N° 340 de 2016 Departamento de Antioquia, sin desconocer las normas en las que debía fundarse; por lo que su presunción de legalidad se mantendrá incólume.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,



**No. Interno:** 1127-2017  
**Demandante:** Elsa Millerlay Cano Foronda  
**Demandado:** Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC

## **F A L L A**

**NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
(Firmado electrónicamente)

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**  
(Firmado electrónicamente)

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**  
(Firmado electrónicamente)