

461

121

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil ocho (2008)

Ref.: Expedientes acumulados:

11001-03-24-000-2002-00338-01

11001-03-25-000-2002-00271-01

11001-03-24-000-2003-00024-01

AUTORIDADES NACIONALES

Actores: LUÍS ALBERTO JIMÉNEZ POLANCO,  
JORGE HUMBERTO VALERO RODRÍGUEZ Y  
MARIO FERNÁNDEZ.

Se decide en única instancia las acciones de nulidad interpuestas por los ciudadanos LUÍS ALBERTO JIMÉNEZ POLANCO, JORGE HUMBERTO VALERO RODRÍGUEZ y MARIO FERNÁNDEZ contra el Decreto 1850 de 2002 (13 de agosto), expedido por el Ministro de Educación Nacional.

Por auto de 12 de marzo de 2004 se decretó la acumulación de los procesos radicados con los números 2002-0338, 2002-0271 y 2003-0024, por reunir los requisitos exigidos por los artículos 157 y 159 del Código de Procedimiento Civil.

**I. LAS DEMANDAS**

**1.1. EL ACTO DEMANDADO**

**«DECRETO 1850 DE 2002  
(Agosto 13)**

Por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados, y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el Decreto-ley número 2277 de 1979, los numerales 5.1 y 5.2 del artículo 5o. de la Ley 715 de 2001, y el literal b) del artículo 41 del Decreto-ley número 1278 del 19 de junio de 2002,

**DECRETA:**

Ref.: Expedientes Acum:  
11001-03-24-000-2002-00338-01  
11001-03-25-000-2002-00271-01  
11001-03-24-000-2003-00024-01

AUTORIDADES NACIONALES

Actores: LUÍS ALBERTO JIMÉNEZ POLANCO, JORGE HUMBERTO VALERO RODRÍGUEZ Y MARIO FERNÁNDEZ.

**CAPITULO I.**  
**Jornada escolar.**

**Artículo 1° Jornada escolar.** Es el tiempo diario que dedica el establecimiento educativo a sus estudiantes en la prestación directa del servicio público educativo, de conformidad con las normas vigentes sobre calendario académico y con el plan de estudios.

**Artículo 2° Horario de la jornada escolar.** El horario de la jornada escolar será definido por el rector o director, al comienzo de cada año lectivo, de conformidad con las normas vigentes, el proyecto educativo institucional y el plan de estudios, y debe cumplirse durante las cuarenta (40) semanas lectivas establecidas por la Ley 115 de 1994 y fijadas por el calendario académico de la respectiva entidad territorial certificada.

El horario de la jornada escolar debe permitir a los estudiantes, el cumplimiento de las siguientes intensidades horarias mínimas, semanales y anuales, de actividades pedagógicas relacionadas con las áreas obligatorias y fundamentales y con las asignaturas optativas, para cada uno de los grados de la educación básica y media, las cuales se contabilizarán en horas efectivas de sesenta (60) minutos.

Horas semanales Horas anuales

Básica primaria 25 1.000

Básica secundaria y media 30 1.200

**Parágrafo 1°** En concordancia con los artículos 23 y 31 de la Ley 115 de 1994, como mínimo el 80% de las intensidades semanales y anuales señaladas en el presente artículo serán dedicadas por el establecimiento educativo al desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales.

**Parágrafo 2°.** La intensidad horaria para el nivel preescolar será como mínimo de veinte (20) horas semanales efectivas de trabajo con estudiantes, las cuales serán fijadas y distribuidas por el rector o director del establecimiento educativo.

**Artículo 3o. Períodos de clase.** Son las unidades de tiempo en que se divide la jornada escolar para realizar las actividades pedagógicas propias del desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales y de las asignaturas optativas contempladas en el plan de estudios.

Los períodos de clase serán definidos por el rector o director del establecimiento educativo al comienzo de cada año lectivo y pueden tener duraciones diferentes de acuerdo con el plan de estudios, siempre y cuando el total semanal y anual, contabilizado en horas efectivas, sea igual a la intensidad mínima definida en el artículo 2 del presente Decreto.

**Artículo 4o. Establecimientos educativos con varias jornadas escolares.** Mientras se ajustan a lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley General de Educación, los rectores de los establecimientos educativos que por necesidades del servicio vienen atendiendo más de una jornada escolar, definirán y desarrollarán, con el apoyo de las entidades territoriales certificadas, estrategias o actividades para cumplir con las treinta (30) horas semanales y las mil

Ref.: Expedientes Acum:  
11001-03-24-000-2002-00338-01  
11001-03-25-000-2002-00271-01  
11001-03-24-000-2003-00024-01

AUTORIDADES NACIONALES  
Actores: LUÍS ALBERTO JIMÉNEZ POLANCO, JORGE HUMBERTO VALERO RODRÍGUEZ Y MARIO FERNÁNDEZ.

doscientas (1.200) horas anuales definidas para la educación básica secundaria y media en el artículo 2o. del presente decreto, las cuales distribuirá el rector a los docentes de la institución, al comienzo de cada año lectivo en forma diaria o semanal, dentro o fuera de los mismos establecimientos educativos.

**CAPITULO II.**  
**ACTIVIDADES EDUCATIVAS DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES.**

**Artículo 5o. Asignación Académica.** Es el tiempo que, distribuido en períodos de clase, dedica el docente a la atención directa de sus estudiantes en actividades pedagógicas correspondientes a las áreas obligatorias y fundamentales y a las asignaturas optativas, de conformidad con el plan de estudios.

La asignación académica de los docentes de preescolar y de educación básica primaria será igual a la jornada escolar de la institución educativa para los estudiantes de preescolar y de educación básica primaria, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 del presente Decreto.

**Parágrafo.** El tiempo total de la asignación académica semanal de cada docente de educación básica secundaria y educación media, será de veintidós (22) horas efectivas de sesenta (60) minutos, las cuales serán distribuidas por el rector o director en períodos de clase de acuerdo con el plan de estudios. Esta asignación rige a partir del 1o. de septiembre de 2002, en todo caso, los establecimientos educativos de calendario A deberán culminar el proceso de asignaciones a que se refiere esta disposición el 1o. de enero de 2003.

**Artículo 6o. Servicio de orientación estudiantil.** Todos los directivos docentes y los docentes deben brindar orientación a sus estudiantes, en forma grupal o individual, con el propósito de contribuir a su formación integral, sin que la dirección de grupo implique para el docente de educación básica secundaria y educación media una disminución de su asignación académica de veintidós (22) horas efectivas semanales.

No obstante, para apoyar el servicio de orientación estudiantil, en cumplimiento del artículo 40 del Decreto 1860 de 1994, las entidades territoriales certificadas podrán asignar los actuales orientadores escolares a las instituciones educativas, según los criterios que defina el Ministerio de Educación Nacional.

**Artículo 7o. Distribución de actividades de los docentes.** Para el desarrollo de las cuarenta (40) semanas lectivas de trabajo académico con estudiantes, definidas en el calendario académico, el rector o director del establecimiento educativo, fijará el horario de cada docente, distribuido para cada día de la semana, discriminando el tiempo dedicado al cumplimiento de la asignación académica y a las actividades curriculares complementarias.

**Artículo 8o. Actividades de desarrollo institucional.** Es el tiempo dedicado por los directivos docentes y los docentes a la formulación, desarrollo, evaluación, revisión o ajustes del proyecto educativo institucional; a la elaboración, seguimiento y evaluación del plan de estudios; a la investigación y actualización pedagógica; a la evaluación institucional anual; y a otras actividades de coordinación con organismos o instituciones que incidan directa e indirectamente en la prestación del servicio educativo.

Ref.: Expedientes Acum:  
11001-03-24-000-2002-00338-01  
11001-03-25-000-2002-00271-01  
11001-03-24-000-2003-00024-01  
AUTORIDADES NACIONALES

Actores: LUÍS ALBERTO JIMÉNEZ POLANCO, JORGE HUMBERTO VALERO RODRÍGUEZ Y MARIO FERNÁNDEZ.

Estas actividades deberán realizarse durante cinco (5) semanas del calendario académico y serán distintas a las cuarenta (40) semanas lectivas de trabajo académico con los estudiantes, establecidos en el calendario.

Para el desarrollo de estas actividades, el rector o director adoptará o definirá un plan de trabajo para los directivos docentes y docentes del establecimiento educativo, durante toda la jornada laboral.

**CAPITULO III.**  
**JORNADA LABORAL DE DOCENTES Y DE DIRECTIVOS DOCENTES.**

**Artículo 9o. Jornada laboral de los docentes.** Es el tiempo que dedican los docentes al cumplimiento de la asignación académica; a la ejecución de actividades curriculares complementarias tales como la administración del proceso educativo; la preparación de su tarea académica; la evaluación, la calificación, planeación, disciplina y formación de los alumnos; las reuniones de profesores generales o por área; la dirección de grupo y servicio de orientación estudiantil; la atención de la comunidad, en especial de los padres de familia; las actividades formativas, culturales y deportivas contempladas en el proyecto educativo institucional; la realización de otras actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan directa e indirectamente en la educación; actividades de investigación y actualización pedagógica relacionadas con el proyecto educativo institucional; y actividades de planeación y evaluación institucional.

**Artículo 10. Jornada laboral de los directivos docentes de las instituciones educativas.** Es el tiempo que dedican al cumplimiento de las funciones propias de dirección, planeación, programación, organización, coordinación, orientación, seguimiento y evaluación de las actividades de los establecimientos educativos.

**Artículo 11. Cumplimiento de la jornada laboral.** Los directivos docentes y los docentes de los establecimientos educativos estatales deberán dedicar todo el tiempo de su jornada laboral al desarrollo de las funciones propias de sus cargos con una dedicación mínima de ocho (8) horas diarias.

El tiempo que dedicarán los docentes al cumplimiento de su asignación académica y a la ejecución de actividades curriculares complementarias en el establecimiento educativo será como mínimo de seis (6) horas diarias, las cuales serán distribuidas por el rector o director de acuerdo con lo establecido en el artículo 7o. del presente decreto. Para completar el tiempo restante de la jornada laboral, los docentes realizarán fuera o dentro de la institución educativa actividades propias de su cargo, indicadas en el artículo 9 del presente Decreto como actividades curriculares complementarias.

**Parágrafo 1o.** Los directivos docentes, rectores y coordinadores, de las instituciones educativas integradas de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 9 de la Ley 715 de 2001, distribuirán su permanencia en las jornadas o plantas físicas a su cargo, de tal manera que dediquen como mínimo ocho (8) horas diarias al cumplimiento de sus funciones en el establecimiento educativo.

**Parágrafo 2o.** Los orientadores escolares cumplirán sus funciones de apoyo al servicio de orientación estudiantil conforme al horario que les asigne el rector, el cual será como mínimo de ocho (8) horas diarias en el establecimiento educativo.

Ref.: Expedientes Acum:

11001-03-24-000-2002-00338-01

11001-03-25-000-2002-00271-01

11001-03-24-000-2003-00024-01

AUTORIDADES NACIONALES

Actores: LUÍS ALBERTO JIMÉNEZ POLANCO, JORGE HUMBERTO VALERO RODRÍGUEZ Y MARIO FERNÁNDEZ.

**Artículo 12. Organización.** El rector o director es el superior inmediato del personal directivo docente y docente destinado para la atención de las actividades propias del servicio público de educación en cada establecimiento educativo.

El superior inmediato de los rectores o directores de los establecimientos educativos estatales, será determinado por la autoridad educativa de cada ente territorial certificado. En ausencia de tal determinación, lo será el alcalde o gobernador de la respectiva entidad territorial.

Los alcaldes municipales, en su jurisdicción, ejercerán las funciones de seguimiento y control sobre el cumplimiento de la jornada escolar y de la jornada laboral de los directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos.

**Artículo 13. Jornada laboral de supervisores y directores de núcleo.** Los actuales supervisores y directores de núcleo de desarrollo educativo, cumplirán sus funciones con una dedicación mínima de ocho (8) horas diarias.

**Parágrafo.** El superior inmediato de los actuales supervisores y directores de núcleo de desarrollo educativo será determinado en el acto administrativo de asignación de funciones.

**CAPITULO IV.  
OTRAS DISPOSICIONES.**

**Artículo 14. Calendario académico.** Atendiendo las condiciones económicas regionales, las tradiciones de las instituciones educativas y de acuerdo con los criterios establecidos en el presente Decreto, las entidades territoriales certificadas expedirán cada año y por una sola vez, el calendario académico para todos los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, que determine las fechas precisas de iniciación y finalización de las siguientes actividades:

1. Para docentes y directivos docentes:

- a) Cuarenta (40) semanas de trabajo académico con estudiantes, distribuido en dos períodos semestrales;
- b) Cinco (5) semanas de actividades de desarrollo institucional; y
- c) Siete (7) semanas de vacaciones.

2. Para estudiantes:

- a) Cuarenta (40) semanas de trabajo académico, distribuido en dos períodos semestrales;
- b) Doce (12) semanas de receso estudiantil.

**Parágrafo.** El calendario académico de los establecimientos educativos estatales del año lectivo siguiente, será fijado antes del 1o. de noviembre de cada año para el calendario A y antes del 1o. de julio para el calendario B. No obstante, para el año lectivo 2002-2003 de calendario B, el calendario académico será fijado a más tardar dos (2) semanas después de la vigencia del presente Decreto.

**Artículo 15. Modificación del calendario académico o de la jornada escolar.** La competencia para modificar el calendario académico es del Gobierno

Ref.: Expedientes Acum:  
11001-03-24-000-2002-00338-01  
11001-03-25-000-2002-00271-01  
11001-03-24-000-2003-00024-01

AUTORIDADES NACIONALES

Actores: LUÍS ALBERTO JIMÉNEZ POLANCO, JORGE HUMBERTO VALERO RODRÍGUEZ Y MARIO FERNÁNDEZ.

Nacional, los ajustes del calendario deberán ser solicitados previamente por la autoridad competente de la respectiva entidad certificada mediante petición debidamente motivada, salvo cuando sobrevengan hechos que alteren el orden público, en cuyo caso la autoridad competente de la entidad territorial certificada podrá realizar los ajustes del calendario académico que sean necesarios.

Las autoridades territoriales, los consejos directivos, los rectores o directores de los establecimientos educativos no son competentes para autorizar variaciones en la distribución de los días fijados para el cumplimiento del calendario académico y la jornada escolar, ni para autorizar la reposición de clases por días no trabajados por cese de actividades académicas.

**Artículo 16. Actividades de apoyo pedagógico.** Las actividades grupales o individuales que organice la institución educativa para estudiantes que requieran apoyo especial para superar las insuficiencias en la consecución de logros educativos es un componente esencial de las actividades pedagógicas ordinarias. Por lo tanto, no se podrán programar semanas específicas que afecten la permanencia de todos los estudiantes en la institución.

**Artículo 17. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación a excepción de lo previsto en el parágrafo del artículo 5o. y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 57 y 58 del Decreto 1860 de 1994.

[...]

**1.2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

**1.2.1 Expediente 11001-03-24-000-2003-0024-01**

El ciudadano JORGE HUMBERTO VALERO considera violados los artículos 25, 53, 67, 189 – 11 y 287 de la Constitución Política, 5° - 5.1 y 5.2 y 10 – 10.8 de la Ley 715 de 2001 <sup>1</sup> y el Decreto 2277 de 1979 <sup>2</sup>.

**• Violación de los artículos 25 y 53 CP**

Se omitió determinar que el Decreto 1850 de 2002 sólo es aplicable a los docentes vinculados después de la expedición del Estatuto de Profesionalización Docente, pues a los vinculados con anterioridad les es aplicable el artículo 57, inciso 2°, del Decreto Reglamentario 1860 de 1994, norma sustancial de carácter laboral que les resulta más favorable, en cuanto

<sup>1</sup> «Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.» Diario Oficial No 44.654 de 2001 (21 de diciembre)

<sup>2</sup> «Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente» Diario Oficial 35.373 de 1979 (22 de octubre)

Ref.: Expedientes Acum:  
11001-03-24-000-2002-00338-01  
11001-03-25-000-2002-00271-01  
11001-03-24-000-2003-00024-01

AUTORIDADES NACIONALES  
Actores: LUÍS ALBERTO JIMÉNEZ POLANCO, JORGE HUMBERTO VALERO RODRÍGUEZ Y MARIO FERNÁNDEZ.

establecía que la semana lectiva tendría una duración promedio de 25 horas efectivas de trabajo en actividad pedagógica en el ciclo de educación básica primaria y de 30 horas en el ciclo de educación básica secundaria y en el nivel de educación media, para un mínima de 6 horas diarias. El decreto acusado aumentó 10 horas semanales, sin retribución económica.

El contenido normativo acusado no puede aplicarse a los Docentes vinculados al servicio público de la educación antes de la promulgación de la Ley 715 de 2001 pues la expedición de nuevo régimen de carrera docente no implica que puedan desconocerse los derechos adquiridos.

• **Violación de los artículos 67, 287 y 10 – 10.8 de la Ley 715 de 2001**

Los artículos 2°, inciso 1° y párrafo 2°; 3°, inciso 2°; 4°, inciso 3°; 5°; 7°, inciso final, 8°, inciso 2° y párrafo 2°; 11 demandados, contravienen la existencia del Gobierno Escolar, constituido por el Rector y los Consejos Directivo y Académico, al facultar a los rectores de las Instituciones Educativas para definir los periodos de clase, la jornada laboral y escolar docente y distribuir el tiempo para dar cumplimiento al mínimo de horas dedicadas a la asignación académica y a la ejecución de actividades curriculares complementarias.

Asimismo, el artículo 15, en cuanto atribuye competencia al Gobierno Nacional para modificar el calendario académico, desconoce la autonomía administrativa y la descentralización del servicio educativo a favor de las entidades territoriales e ignora las particularidades regionales y locales

**1.2.2 Expediente 11001-03-25000-2002-00271-01**

El ciudadano MARIO FERNÁNDEZ estima violados los artículos 1°, 2°, 29, 53 y 189 – 11 CP; 5° - 5.1 y 5.2 de la Ley 715 de 2001 y el Decreto 2277 de 1979.

• **Violación de los artículos 1°, 2°, 29, 53 y 189 – 11 CP**

Considera infringidos los artículos 1°, 2°, 29, 53 y 189-11 CP pues se

Ref.: Expedientes Acum:  
11001-03-24-000-2002-00338-01  
11001-03-25-000-2002-00271-01  
11001-03-24-000-2003-00024-01

AUTORIDADES NACIONALES

Actores: LUÍS ALBERTO JIMÉNEZ POLANCO, JORGE HUMBERTO VALERO RODRÍGUEZ Y MARIO FERNÁNDEZ.

desconoció la prevalencia de las normas constitucionales, con violación del derecho al debido proceso, el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, la igualdad de oportunidades para los trabajadores, la remuneración, la proporcionalidad entre la cantidad y calidad del empleo, la estabilidad en empleo y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales y el derecho a la capacitación, el adiestramiento y al descanso necesario.

• **Violación de los artículos 189-11 CP; 5° (5.1 y 5.2) de la Ley 715 de 2001 y el Decreto 2277 de 1979**

El Presidente de la República, a pretexto de ejercer la potestad reglamentaria, usurpó las competencias del Congreso al modificar la jornada escolar y laboral de los docentes, pues no existe norma que lo faculte, visto que el artículo 5° (5.1 y 5.2) de la Ley 715 de 2001 faculta exclusivamente a la Nación para formular las políticas y objetivos del desarrollo para el sector educativo, dictar normas para la organización y prestación del servicio y regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales.

El Decreto 2277 de 1979 tampoco faculta al Gobierno Nacional para reglamentar la jornada laboral o escolar. En tal virtud, tales modificaciones no deben aplicarse a los docentes vinculados antes de la expedición del Decreto 1278 de 2002.

Sostiene que el Gobierno Nacional erró al expedir el Decreto acusado, pues ello implicaría que sería aplicable a las Universidades Públicas y que de hecho se deroga la jornada especial del Magisterio y se modifica la relación laboral entre el docente y el Estado, conculcando derechos adquiridos.

• **Falta de motivación y desviación de poder**

El acto acusado fue expedido en forma irregular, pues el artículo 35 CCA ordena que aun en ejercicio de potestades discrecionales si el acto afecta a particulares, deberá motivarse, lo que no ocurrió.