

Bogotá D.C., 7 de Abril de 2016

No. de radicación 2016-ER-057121
solicitud:



2016-EE-039723

Rector

Asunto: Acto administrativo de distribución de las asignaciones académicas.

OBJETO DE PETICIÓN

"¿Están facultadas las secretarías de educación de los entes territoriales para conocer en segunda instancia o para revocar actos administrativos realizados por los rectores de las IEO en cumplimiento de las funciones establecidas en la ley 715 y en el decreto 1850 respecto a la asignación académica de los docentes?" (SIC).

NORMAS Y CONCEPTO

Me permito informarle que esta Oficina ha tenido ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en relación con el objeto de su consulta, por tanto, a continuación se cita el concepto con radicado número: 2016EE036928, el cual ilustra el objeto de su consulta.

"Ley 115 de 1994.

"Artículo 105. Vinculación al servicio educativo estatal. *La vinculación de personal docente, directivo y administrativo al servicio público educativo estatal, sólo podrá efectuarse mediante nombramiento hecho por decreto y dentro de la planta de personal aprobada por la respectiva entidad territorial. Únicamente podrán ser nombrados como educadores o funcionarios administrativos de la educación estatal, dentro de la planta de personal, quienes previo concurso, hayan sido seleccionados y acrediten los requisitos legales.*

Artículo 106. Novedades de personal. *Los actos administrativos de nombramientos, traslados, permutas y demás novedades del personal docente y administrativo de la educación estatal se harán **por los gobernadores y por los alcaldes** de los distritos o municipios que estén administrando la educación conforme a lo establecido en la Ley 60 de 1993.*

Artículo 117. Correspondencia entre la formación y el ejercicio profesional de educador. *El ejercicio de la profesión de educador corresponderá a la formación por él recibida. Para el efecto, las instituciones de educación superior certificarán el nivel y área del conocimiento en que hizo énfasis el programa académico.*

Parágrafo. El título de normalista superior sólo acredita para ejercer la docencia en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria, en los términos de la presente Ley.

Artículo 118. Ejercicio de la docencia por otros profesionales. Por necesidades del servicio, quienes posean título expedido por las instituciones de educación superior, distinto al de profesional en educación o licenciado, podrán ejercer la docencia en la educación por niveles y grados, en el área de su especialidad o en un área afín. Estos profesionales podrán también ser inscritos en el Escalafón Nacional Docente, siempre y cuando acrediten estudios pedagógicos en el país o en el extranjero, en una facultad de educación o en otra unidad académica responsable de la formación de educadores, con una duración no menor de un año. (...)

Artículo 144. Funciones del consejo directivo. Las funciones del consejo Directivo serán las siguientes: (...)

e) Asumir la defensa y garantía de los derechos de toda la comunidad educativa, cuando alguno de sus miembros se sienta lesionado; (...)"

Ley 715 de 2001.

"Artículo 6. Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias: (...)

2. Competencias frente a los municipios no certificados.

6.2.1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

6.2.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los limítrofes, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

Artículo 7. Competencias de los distritos y los municipios certificados.

7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley. (...)

7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos

administrativos debidamente motivados. (...)

Artículo 8. Competencias de los municipios no certificados. A los municipios no certificados se les asignarán las siguientes funciones:

8.2. Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado..."

Artículo 10. Funciones de rectores o directores. El rector o director de las instituciones educativas públicas, que serán designados por concurso, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes: (...)

10.5. Dirigir el trabajo de los equipos docentes y establecer contactos interinstitucionales para el logro de las metas educativas.

10.6. Realizar el control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y reportar las novedades e irregularidades del personal a la secretaría de educación distrital, municipal, departamental o quien haga sus veces.

10.7. Administrar el personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos.

(...)

10.9. Distribuir las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, de conformidad con las normas sobre la materia.

10.10. Realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo.

10.12. Proponer a los docentes que serán apoyados para recibir capacitación. (...)

10.17. Publicar una vez al semestre en lugares públicos y comunicar por escrito a los padres de familia, los docentes a cargo de cada asignatura, los horarios y la carga docente de cada uno de ellos.

"Artículo 22. Traslados. Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el traslado de un docente o directivo docente, éste se ejecutará discrecionalmente y por acto debidamente motivado por la autoridad nominadora departamental, distrital o del municipio certificado cuando se efectúe dentro de la misma entidad territorial.

Cuando se trate de traslados entre departamentos, distritos o municipios certificados se requerirá, además del acto administrativo debidamente motivado, un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales.

Las solicitudes de traslados y las permutas procederán estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio y no podrán afectarse con ellos la composición de las plantas de personal de las entidades territoriales. (...)" (Resaltado fuera de texto)."

Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

"Artículo 2.3.3.1.5.6. Funciones del consejo directivo. Las funciones del Consejo Directivo de los establecimientos educativos serán las siguientes:

e) Asumir la defensa y garantía de los derechos de toda la comunidad educativa, cuando alguno de sus miembros se sienta lesionado;

j) Participar en la evaluación de los docentes, directivos docentes y personal administrativo de la institución.

Artículo 2.3.3.1.5.8. Funciones del rector. Le corresponde al Rector del establecimiento educativo: (...)

e) Establecer canales de comunicación entre los diferentes estamentos de la comunidad educativa; (...)

Artículo 2.4.3.2.3. 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 2.4.3.3.3. 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.

"Capítulo 1. Traslado de docentes y directivos docentes.

Artículo 2.4.5.1.1. Objeto y ámbito de aplicación. Con el fin de garantizar igualdad de oportunidades, transparencia y agilidad en la adopción de las decisiones correspondientes, el presente Capítulo reglamenta el proceso de traslado de los servidores públicos docentes y directivos docentes que atienden el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, administrados por cada una de las entidades territoriales certificadas en educación.

(Decreto 520 de 2010, artículo 1).

Artículo 2.4.5.1.2. Proceso ordinario de traslados. (...)

Artículo 2.4.5.1.5. Traslados no sujetos al proceso ordinario. (...)"

Directiva Ministerial 02 de 2012, sobre "Competencia de los Rectores y Directores Rurales en materia de Jornada Laboral de los Educadores y Jornada Escolar de los Estudiantes". (Puede consultarse en el link: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-296855_archivo_pdf_directiva02.pdf)

"(...) a continuación se precisan las competencias de los rectores y de los directores rurales, como superiores inmediatos de los docentes, docentes orientadores, directivos docentes coordinadores y funcionarios administrativos de los establecimientos educativos oficiales, en lo relacionado con la asignación y control al cumplimiento de las funciones del personal a su cargo durante la jornada laboral para garantizar el proceso educativo y formativo a los estudiantes.

En este sentido, son funciones de los rectores y directores de establecimientos educativos oficiales las siguientes:

1. Distribuir las asignaciones académicas y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, de conformidad con las normas sobre la materia. (Artículo 10 numeral 9 de la Ley 715 de 2001).
2. Definir el horario de la jornada escolar (...)
3. Definir la asignación académica de cada docente (...)
4. Distribuir las funciones de los docentes para cada día de la semana, para

lo cual fijará el horario de cada docente, en él se deben incluir las ocho horas diarias que corresponden a su jornada laboral reglamentaria, discriminando el tiempo dedicado al cumplimiento de la asignación académica y a las actividades curriculares complementarias que desarrollará el resto de su jornada laboral dentro o fuera del establecimiento educativo. La permanencia mínima diaria de cada docente en la institución educativa. La permanencia mínima diaria de cada docente en la institución educativa debe ser de 6 horas (Artículos 7 y 11 Decreto 1850 de 2002).

La asignación de funciones a los directivos docentes coordinadores y a los docentes orientadores debe hacerse teniendo en cuenta que estos funcionarios deben permanecer mínimo ocho (8) horas diarias en el establecimiento educativo. (Parágrafos 1 y 2, Artículo 11 del Decreto 1850 de 2002).

Esta asignación y distribución de funciones, con sus respectivos horarios, debe hacerse para cada educador estatal mediante acto administrativo expedido por el rector o director rural. La efectiva realización de estos horarios de trabajo es fundamental para el logro de la calidad de la educación y, por tanto, dichos directivos docentes deben aplicar mecanismos y estrategias de seguimiento y control con el fin de asegurar su cabal cumplimiento.

5. Adoptar o definir un plan de trabajo para los directivos docentes y docentes del establecimiento educativo para ser ejecutado durante las cinco (5) semanas de actividades de desarrollo institucional (...)

6. Publicar en lugares visibles del establecimiento educativo, los docentes a cargo de cada asignatura, los horarios y la asignación académica y comunicarlo por escrito a los padres de familia. (Artículo 10, numeral 17 de la Ley 715 de 2001)

(...)

Toda vez que las anteriores funciones son fijadas de manera taxativa por la norma al Rector o Director rural del establecimiento educativo, las mismas son de su exclusiva competencia y no son delegables, sin perjuicio que para ello pueda de manera optativa solicitar algún tipo de concepto o apoyo al Consejo Directivo u otros servidores de la institución. (...)" (Resaltado fuera de texto).

Con fundamento en el marco jurídico expuesto se procede a dar respuesta a su pregunta, previas las siguientes consideraciones:

1. Ejercicio de la docencia en el nivel educativo y área de conocimiento.

En relación con el Ejercicio de la docencia en el nivel educativo y área de conocimiento esta Oficina Asesora se ha pronunciado en el siguiente sentido:

"Los artículos 116 y 117 de la Ley 115 de 1994, expresan:

"Artículo 116. Título exigido para ejercicio de la docencia. Para ejercer la docencia en el servicio educativo estatal se requiere título de licenciado en educación o de postgrado en educación, expedido por una universidad o por una institución de educación superior nacional o extranjera, o el título de normalista superior expedido por las normas reestructuradas, expresamente autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, y además estar inscrito en el Escalafón Nacional Docente, salvo las excepciones contempladas en la presente Ley y en el Estatuto Docente.

Parágrafo 1. Para ejercer la docencia en educación primaria, el título de educación a que se refiere el presente artículo, deberá indicar, además, el énfasis en un área del conocimiento de las establecidas en el artículo 23 de la presente Ley.

Artículo 117. Correspondencia entre la formación y el ejercicio profesional de educador. **El ejercicio de la profesión de educador corresponderá a la formación por él recibida. Para el efecto, las instituciones de educación superior certificarán el nivel y área del conocimiento en que hizo énfasis el programa académico.**

Parágrafo 1. El título de normalista superior sólo acredita para ejercer la docencia en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria, en los términos de la presente Ley.”

Por lo anterior, le manifiesto que a partir de la expedición de la Ley 115 de 1994 –Ley General de Educación, especialmente el artículo 116, la norma establece que los títulos para ejercer la docencia en el sector oficial, son los de Licenciado en Educación o de postgrado en educación, Profesional Universitario diferente al de Licenciado en Educación, de postgrado en educación, expedido por una universidad o por una institución de educación superior nacional o extranjera, el título de normalista superior expedido por las normales restructuradas y el de tecnólogo en educación; adicionalmente, el artículo 117 de esta Ley, señala con claridad que el ejercicio de la profesión de educador corresponderá a la formación recibida por el docente y el nivel y área del conocimiento en que hizo énfasis en el programa académico cursado según lo certifique las instituciones de educación superior.

De igual forma, los Licenciados en Educación Primaria en la educación básica en el ciclo de primaria están habilitados para ejercer la docencia en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica primaria, en los términos de la Ley 115 de 1994; y los demás Licenciados y profesionales universitarios no Licenciados, ejercerán la docencia en la educación por niveles y grados en el área de su especialidad o en un área afín.

Así, los anteriores elementos son los definidos por la Ley para tener en cuenta al momento de realizar cambios en los niveles y áreas en que se desempeña un docente, y es la entidad territorial certificada en Educación la que por motivos de necesidad del servicio, está legalmente facultada para variar las condiciones del nombramiento de nivel y área del ejercicio de cada docente e institución educativa, dentro de este marco legal.

Por otra parte, el rector ejerce, al interior de la Institución Educativa que dirige, la facultad de: "Distribuir las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, de conformidad con las normas sobre la materia" (artículo 10.9, Ley 715 de 2001) y, en concordancia con las normas antes citadas, esta distribución de asignaciones académicas deberá ser de acuerdo con el nivel educativo y el área de conocimiento de formación de cada docente y acorde con el acto administrativo de nombramiento del mismo.

En otras palabras, al rector le compete la distribución de asignaciones académicas a los docentes, de acuerdo con el nivel educativo y el área de

conocimiento de formación de cada docente y acorde con el acto administrativo de nombramiento del mismo, el cual únicamente puede ser variado, por razones del servicio, por la entidad territorial certificada en educación a la que pertenezca el docente, a través de su secretaría de educación o quien haga sus veces. Por lo tanto, para determinar en cada caso en particular si puede al docente asignarse una distribución académica diferente a la que ha ejercido o determinar los grados asignados, se debe verificar el área de conocimiento en que hizo énfasis en el programa académico cursado y su formación recibida, los cuales fueron tenidos en cuenta al momento de su nombramiento.

Finalmente, se aclara que las normas citadas no indican un porcentaje mínimo de la asignación académica que se les debe distribuir a los docentes en relación con el área en la que concursó o fue nombrado, aun cuando las normas citadas, esto es, las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001, claramente prescriben que el docente debe ejercer la docencia en el nivel educativo y en el área de conocimiento de su formación. Lo cual fue desarrollado por el Decreto 1075 de 2015, que en el mismo sentido, en relación con el nombramiento de los docentes en concurso, indica:

"Artículo 2.4.1.1.17. Nombramiento en período de prueba.

(...)

El aspirante que se encuentre incluido en la lista de elegibles, sólo podrá ser nombrado en el nivel, ciclo, área de conocimiento o cargo directivo para el que concursó." (2016EE011137)

2. Competencia para la movilidad del personal docente.

Para dar respuesta a la pregunta formulada es pertinente recordar que, acorde con la Ley 715 de 2001 y normas concordantes, le corresponde la administración del personal docente a la entidad certificada en educación – Secretaría de Educación, en consecuencia, a ésta le compete mediante acto administrativo, previo estudio técnico, determinar la distribución de la planta de personal con los cargos de directivos docentes, docentes por niveles o ciclos, y administrativos, así como las modificaciones a que haya lugar de la misma, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 715 de 2001 y el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. Es decir, la entidad territorial certificada en educación, en concordancia con las funciones de las entidades no certificadas, es la competente para efectuar los traslados y demás actuaciones administrativas que por necesidades del servicio se requieran para adecuar las plantas de personal docente cuando se presente variación en la matrícula oficial en los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción.

Por tanto, considera esta Oficina que las entidades territoriales - Secretarías de Educación- en cumplimiento de sus funciones de orientar, asesorar y dirigir la educación en su jurisdicción, deberían adoptar los criterios para la selección, por parte de los directivos docentes, Rectores o Directores Rurales, de los docentes a reubicar en caso de que el Establecimiento Educativo presente una planta de cargos superior a la que le corresponda, en la que se indiquen los criterios objetivos a tener en cuenta.

Ahora bien, se debe aclarar que estas funciones de las entidades territoriales son efectuadas con la colaboración de las instituciones educativas, como quiera que las mismas han de tener en cuenta lo relacionado con la distribución de asignaciones académicas y demás funciones de docentes y directivos docentes, lo cual le compete al rector de cada institución. Como quiera que debido a que los establecimientos educativos tienen varias sedes al distribuir la asignación académica, es posible que por la variación de la matrícula o por cambios en la intensidad horaria de las áreas y asignaturas, particularmente cuando se implementa la jornada única, se haga necesario que algunos docentes requieran cambiarse de sede lo cual debe estar sustentado en los planes de estudio. Se resalta que estos cambios de sedes no constituyen traslados y son competencia de los rectores dentro de su función de asignación académica.

3. Acto administrativo de distribución de las asignaciones académicas y demás funciones de docentes.

De acuerdo con la Directiva Ministerial citada, en concordancia con las normas que regulan el tema, la asignación y distribución de funciones, con sus respectivos horarios, debe hacerse mediante acto administrativo expedido por el rector o director rural. Sin embargo, esta Oficina considera que dicho acto es de ejecución, como quiera que de acuerdo con las normas citadas, la asignación de funciones que efectúa cada rector da cumplimiento a lo ordenado en el acto administrativo de nombramiento de cada docente (este sí crea, modifica o extingue situaciones particulares y concretas) en concordancia con el manual de funciones de cada entidad territorial y/o institución educativa y el PEI de ésta. Es decir, el Rector no crea, ni modifica, ni extingue situación jurídica alguna del docente; el acto administrativo de nombramiento únicamente puede ser variado, por razones del servicio, por la entidad territorial (según su competencia) a la que pertenezca el docente, a través de su secretaría de educación o quien haga sus veces.

Ahora bien, la jurisprudencia de las altas corporaciones judiciales ha indicado reiteradamente que los actos administrativos deben ser motivados, aun cuando la motivación del mismo puede no ser expresa, como en los actos de ejecución, así es pertinente citar la siguiente sentencia:

"Motivación de los actos administrativos. Constituye un elemento necesario para la existencia de un acto administrativo que haya unos motivos que originen su expedición y que sean fundamento de la decisión que contienen. Es decir, deben existir unas circunstancias o razones de hecho y/o de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión.

Los motivos son entonces el soporte fáctico y jurídico que justifican la expedición del acto administrativo y el sentido de su declaración y, por lo general, cuando por disposición legal deben ponerse de manifiesto, aparecen en la parte motiva o considerativa del acto. En todo caso aunque no se manifiesten expresamente los motivos debe existir una realidad fáctica y jurídica que le de sustento a la decisión administrativa, que normalmente está contenida en los "antecedentes del acto", representados por lo general en diferentes documentos como estudios, informes,

actas, etc.” (Resaltado fuera de texto). (Sentencia del 20 de febrero de 2014, Consejera Ponente María Elizabeth García González, radicación No. 2012-00292).

4. Recursos contra actos administrativos de ejecución.

Corolario de lo expuesto, de acuerdo con la Ley 1437 de 2011, no proceden los recursos contra los actos de ejecución. Para mayor claridad se cita la norma pertinente:

“Artículo 75. Improcedencia. *No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.”*

5. Conclusión.

De esta manera, esta Oficina considera que las entidades territoriales y/o sus autoridades (Alcalde, Gobernador o Secretarios de educación) no son competentes para conocer de recursos en vía administrativa contra el acto administrativo de distribución de las asignaciones académicas que le compete al Rector de cada institución educativa, por considerarse actos de ejecución, de acuerdo a lo expuesto pretéritamente.

Lo anterior no es óbice para que las Secretarías de Educación en ejercicio de sus funciones de orientación, asesoraría y dirección la educación en su jurisdicción, puedan, por una parte, reglamentar o fijar criterios objetivos para que los rectores distribuyan las asignaciones académicas en cada institución o, por otra, efectuar recomendaciones, requerimientos o exhortaciones para que los rectores adecúen éstas a los contenidos de las normas generales y los actos administrativos que las sustentan, tales como los de nombramiento de los servidores públicos docentes. Finalmente, en ejercicio de la función de inspección y vigilancia las Secretarías de Educación podrán adelantar las medidas pertinentes en casos en que se encuentre que se están incumpliendo las normas que rigen la prestación del servicio educativo.” (2016EE036928).

Se advierte que de acuerdo con los términos contemplados en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, “*Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, los conceptos jurídicos emitidos por las autoridades, salvo disposición legal en contrario, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Atentamente,

Marcela Maria Guerrero Villota

Asesor
Oficina Asesora Jurídica

Folios: 0

Anexos: 0

Anexo: