

Atención Docentes:

A continuación presentamos un conjunto de apreciaciones Jurídicas y legales, realizadas por el asesor jurídico de FECODE y ADIDA que orientan acerca de conceptos de jornada laboral escolar.

Autor:

Dr. Jorge Humberto Valero.

Presentado al Seminario Jurídico de FECODE, NOVIEMBRE DE 2011. Over Dorado Cardona.

I. JORNADA LABORAL DOCENTE

A. JURISPRUDENCIA CONSEJO DE ESTADO

El 30 de abril de 2008 en sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP Camilo Arciniegas Andrade considero lo siguiente:

1. La jornada laboral de los docentes tiene una duración **máxima** de cuarenta (40) horas semanales, así lo sostuvo el Ministerio de Educación en la contestación de la demanda, esto es según el nivel académico

Por consiguiente, mal puede un rector o director asignar actividades curriculares complementarias (tales como las contenidas en el artículo 9º del decreto 1850 de 2002) que implique **extender** la jornada laboral.

2. La jornada laboral de los docentes tiene una duración mínima 30 horas semanales, y mínima de 6 horas diarias (este horario es para básica secundaria y media), distribuidas así:

- i) mínimo **6 horas diarias** para el cumplimiento de la asignación académica y ejecución de actividades curriculares complementarias **en el establecimiento educativo**; y
- ii) mínimo **2 horas diarias** para la ejecución de actividades curriculares complementarias **fuera o dentro del establecimiento educativo**.

3. La jornada laboral (es decir su cumplimiento), docente rige indistintamente para los docentes de preescolar, primaria y secundaria y media.

4. El tiempo de la asignación académica de cada docente será de **22 horas semanales (según su el nivel académico que tenga a su cargo el docente)**.

a) La jornada escolar tendrá mínimo la siguiente intensidad:

- | | | |
|--------------------------------|--------------------|-----------------|
| i) Preescolar | 20 horas semanales | 4 horas diarias |
| ii) Básica primaria | 25 horas semanales | 5 horas diarias |
| iii) Básica secundaria y media | 30 horas semanales | 6 horas diarias |

b) El Decreto 1850 de 2002 **no establece que la duración de cada clase sea de sesenta (60) minutos**, pues según su artículo 5º, la asignación académica es el tiempo que, distribuido en período 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, así lo sostuvo el Ministerio de Educación Nacional en la contestación de la demanda.

c) El tiempo dedicado al recreo o descanso **está incluido** en las 6 horas diarias (o las que horas que sean según el nivel académico) que como mínimo debe permanecer el docente en el establecimiento educativo.

d) No obstante dicho período no está incluido en el número de horas de asignación académica.

e) Finalmente el Consejo de estado concluye diciendo que los directivos docentes no fijan la jornada laboral o escolar de los docentes solo se les habilita para “**distribuir los horarios y las jornadas de los educadores** para lo cual debe consultar la autonomía escolar y las costumbres culturales o de las regiones y ajustarse a parámetros de proporcionalidad y coherencia de modo que no afecte el normal y adecuado funcionamiento de las instituciones educativas ni lesionen los derechos de los educadores”.

B. FUNDAMENTO LEGAL

- **Preescolar:**

-

1. Artículo 2º del **Decreto 1850 de 2002** consagra el **horario de la jornada escolar** en cual 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 certificado.

Así mismo, en su parágrafo 2 consagra la intensidad horaria para el nivel preescolar y 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. Por lo que no se entiende porque en varias instituciones a

los docentes que tiene a su cargo el nivel de preescolar, les están fijando una jornada laboral de 40 horas semanales.

2. El artículo 5º del citado Decreto nos habla de la asignación académica, la cual define así:

“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”

Así mismo, aquel artículo en el párrafo 2 hace referencia a que dicha asignación para 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.

- **Primaria:**

El Artículo 2º del Decreto 1850 de 2002, como se había señalado anteriormente, establece el horario de la jornada escolar y establece las horas que se deben cumplir de acuerdo al nivel académico que el docente tenga a su cargo, por lo que he señalado para la educación primaria una intensidad de **25 horas semanales y 1.000 horas anuales**.

Básica secundaria y media:

En el párrafo del Artículo 5º y el artículo 6 del referido Decreto al estipular la asignación académica de los docentes establece que dicha asignación semanal de educación básica secundaria y educación media, será de **veintidós (22) horas efectivas**, brindando en este tiempo orientación a sus estudiantes, en forma grupal o individual, con el propósito de contribuir a su formación integral.

Como se señaló anteriormente lo preceptuado por el artículo 2º del citado decreto, también establece la jornada mínima para los docentes que tiene a su cargo este nivel académico y establece que para los docentes de Básica secundaria y media deben cumplir un mínimo de 30 semanales 1.200 anuales.

II. JORNADA LABORAL DOCENTE: VIGENCIA DEL GOBIERNO ESCOLAR

En el marco de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) se estableció el Gobierno Escolar como instancia de participación democrática dentro de cada establecimiento educativo del Estado, para tal efecto, la comunidad educativa debe ser informada para permitir una participación seria y responsable en la dirección de las instituciones (artículo 142).

De acuerdo con el artículo 20 del Decreto 1860 de 1994 el Gobierno Escolar está conformado por:

1. ***El Consejo Directivo, como instancia directiva, de participación de la comunidad educativa y de orientación académica y administrativa del establecimiento.***
2. *El Consejo Académico, como instancia superior para participar en la orientación pedagógica del establecimiento.*
3. ***El Rector, como representante del establecimiento ante las autoridades educativas y ejecutor de las decisiones del gobierno escolar.***

A su turno, el artículo 143 de la Ley 115 de 1994 señala que el Consejo Directivo estará integrado por:

- a) *El rector del establecimiento educativo, quien lo convocará y presidirá;*
- b) *Dos representantes de los docentes de la institución;*
- c) *Dos representantes de los padres de familia;*
- d) *Un representante de los estudiantes que debe estar cursando el último grado de educación que ofrezca la institución;*
- e) *Un representante de los ex alumnos de la institución, y*
- f) *Un representante de los sectores productivos del área de influencia del sector productivo.*

Ahora bien, el Decreto 1860 de 1994 asigna al Consejo Directivo una serie de funciones, de las que, para el presente asunto conviene destacar las siguientes:

- Tomar las decisiones que afecten el funcionamiento de la institución, excepto las que sean competencia de otra autoridad, tales como las reservadas a la dirección administrativa, en el caso de los establecimientos privados (literal a).
- Asumir la defensa y garantía de los derechos de toda la comunidad educativa, cuando alguno de sus miembros se sienta lesionado (literal e).
- Estimular y controlar el buen funcionamiento de la institución educativa (literal h).

De igual modo, el citado Decreto especifica las funciones de los rectores, así:

- Orientar la ejecución del proyecto educativo institucional y aplicar las decisiones del gobierno escolar (literal a).
- Promover el proceso continuo de mejoramiento de la calidad de la educación en el establecimiento (literal c).

- Mantener activas las relaciones con las autoridades educativas, con los patrocinadores o auspiciadores de la institución y con la comunidad local, para el continuo progreso académico de la institución y el mejoramiento de la vida comunitaria (literal d).
- Establecer canales de comunicación entre los diferentes estamentos de la comunidad educativa (literal e).

Por su parte, en el artículo 10º de la Ley 715 de 2001 (Ley del Sistema General de Participaciones) se establecen las funciones de los rectores en los siguientes términos:

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:

10.1. Dirigir la preparación del Proyecto Educativo Institucional con la participación de los distintos actores de la comunidad educativa.

*10.2. Presidir el Consejo Directivo y el Consejo Académico de la institución y **coordinar los distintos órganos del Gobierno Escolar.***

10.3. Representar el establecimiento ante las autoridades educativas y la comunidad escolar.

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.

En este orden de ideas, es preciso señalar que las normas sobre Gobierno Escolar anteriores a la expedición Ley 715 de 2001 se encuentran vigentes, es decir, ni expresa y menos aún implícitamente fueron derogadas por la Ley del Sistema General de Participaciones.

Dicho de otro modo, el Gobierno Escolar y en especial el Consejo Directivo hoy en día están constituidos como instancias de participación democrática en las instituciones educativas.

Ahora bien, el Gobierno Nacional reglamentó lo referente a la jornada escolar y laboral docente mediante el Decreto 1850 de 2002, según el cual:

“ARTÍCULO 2o. 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.

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 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”.

El Consejo de Estado en sentencia del 30 de abril de 2008¹ se pronunció sobre la legalidad del referido Decreto 1850, en la que sostuvo, entre otras cosas, lo siguiente:

- Las disposiciones contenidas en la norma constituyen lineamientos generales para el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales, con el objeto de orientar el ejercicio de las respectivas competencias, y para los establecimientos educativos **en el ejercicio de autonomía escolar.**
- La interpretación de estas normas deberá tener en cuenta que el educando es el centro del proceso educativo y que el objeto del servicio es lograr el cumplimiento de los fines de la educación, definidos en la Ley 115 de 1994.

Así pues, en lo que respecta a la jornada escolar y la jornada laboral docente a la luz de la normatividad vigente y del criterio jurisprudencial del Consejo de Estado, salta a la vista que el Consejo Directivo, como órgano del Gobierno Escolar está facultado para participar en la administración del establecimiento educativo, y tomar decisiones que afecten el funcionamiento del mismo, de manera que la competencia del rector en cuanto a definir la jornada escolar, fijar el horario de cada docente y distribuir el tiempo que dedican los docentes al cumplimiento de la asignación académica, ha de entenderse como desarrollo de las decisiones de dicho órgano (Consejo Directivo), por cuanto, el rector es quien aplica las disposiciones de este estamento.

¹ Consejo de Estado, Sal de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE, sentencia del 30 de abril de 2008, expedientes acumulados: 2002-00338-01, 2002-00271-01 y 2003-00024-01.

Dicho en otras palabras, las actuaciones que el rector de un establecimiento educativo realice en materia de jornada escolar y laboral docente debe tener como presupuesto las decisiones acogidas por el Gobierno Escolar, en la medida que sus poderes no son omnímodo, como fácilmente se desprende de las funciones anteriormente reseñadas, máxime si tenemos en cuenta que dichas atribuciones deben consultar al educando, como centro del proceso educativo.

Lo contrario, atentaría con el principio participativo democrático que la Ley 115 de 1994 le imprimió a la educación pública.

III. PERMISOS

En términos generales el permiso en una situación administrativa en la que se puede encontrar un empleado público, cuando medie justa causa y tendrá una duración hasta de tres (3) días, lo cual no implica el descuento de sueldo, por el contrario será remunerado (artículo 58 y 74 del Decreto 1950 de 1973 y artículo 21 del Decreto 2400 de 1968).

En relación con el régimen docente, como es bien sabido, coexisten dos estatutos el Decreto 2277 de 1979 y 1278 de 2002, los cuales coinciden en indicar que el permiso es un **derecho** de los educadores, para tal efecto, en el caso del Estatuto Docente, el artículo 36 preceptúa:

“DERECHOS DE LOS EDUCADORES. Los educadores al servicio oficial gozarán de los siguientes derechos:

(...)

g). Solicitar y obtener los permisos, licencias y comisiones, de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes”.

Así mismo, en el artículo 65 dispone que *“cuando medie justa causa, el educador tiene derecho a permiso remunerado hasta por tres (3) días hábiles consecutivos. Corresponde al director o rector del establecimiento autorizar o negar los permisos”.*

A su turno el Estatuto de la Profesionalización Docente, en el capítulo VII señala que el permiso es una situación administrativa, así:

ARTÍCULO 50. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS. Los docentes o directivos docentes pueden hallarse en alguna de las siguientes situaciones administrativas:

(...)

b) Separados temporalmente del servicio o de sus funciones, esto es, en ... uso de permiso...

Y concretamente, dispone que *“los docentes y directivos docentes estatales tienen derecho a permiso remunerado por causa justificada hasta por tres (3) días hábiles consecutivos en un mes”* (artículo 57 *ibídem*).

El referido artículo señala que:

“Corresponde al rector o director rural de la institución conceder o negar los permisos, y al superior jerárquico los de los rectores y directores.

El permiso deberá solicitarse y concederse siempre por escrito.

PARÁGRAFO. Los permisos no generan vacante transitoria ni definitiva del empleo del cual es titular el respectivo beneficiario y, en consecuencia, no habrá lugar a encargo ni a nombramiento provisional por el lapso de su duración”.

En este orden de ideas, fácilmente puede concluir que ni el rector ni ningún directivo docente se puede negar a conceder un permiso si media justa causa para ello, y para su concesión de manera alguna puede imponerse la carga de reponer el tiempo.

De las normas mencionadas en líneas anteriores no se desprende que el derecho de hacer uso de un permiso consecuentemente implique reponer el tiempo que uso por tal motivo. Si ningún precepto normativo contempla tal exigencia o requisito, los directivos docentes no pueden imponer tal carga, lo contrario sería extralimitación de sus funciones.

Ahora bien, tampoco es permitido que la autoridad encargada de conceder los permisos exija que el beneficiario deje un reemplazo para que atienda sus funciones, dado que el educador no tiene facultad nominadora, es decir, el docente no puede designar, hacer nombramientos, contratar, delegar funciones, ni encargar a un tercero para que ejerza su empleo público.

Dicha facultad, por expresa disposición del artículo 10º de la Ley 715 de 2001, radica en cabeza los rectores. Veamos:

“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:

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

En consecuencia, el rector tiene el deber de asignar, encargar o delegar las funciones del docente que se encuentre en permiso a un tercero. Lo contrario, esto es, si es el docente quien encarga, delega o asigna funciones a otro educador, estaría extralimitando sus funciones, lo cual lo haría responsable disciplinariamente.

Aunado a lo anterior, considero que si el rector no asigna, encarga o delega las funciones a un tercero, podrá solicitar a los docentes que en su ausencia dejen trabajos a los estudiantes, como talleres, tareas, etc., lo cual de ninguna manera constituye una arbitrariedad, por el contrario, se estará atendiendo al alumno quien a su vez tiene el derecho a la educación. En este sentido habrá que decirse que el permiso no es un derecho absoluto, de manera que no resulta excesiva la exigencia del rector.