

Docente:

**Jonny Edgard Bernal López**

Carrera 99A BIS 135-44

Teléfonos 4592665 y 3155069529

Bogotá D.C.

RADICACIÓN CORRESPONDENCIA INTERNA	
	S-2015-15269
Fecha	04/02/2015
No. Referencia	

**ASUNTO:** Concepto sobre jornada laboral, naturaleza jurídica y funciones del orientador escolar  
**REFERENCIA:** Radicado E-2015-10910 del 22/01/2015

De conformidad con su solicitud elevada mediante radicado de la referencia, este despacho procederá a emitir concepto, de acuerdo con lo dispuesto en los literales A y B<sup>1</sup> del artículo 8 del Decreto Distrital 330/08, y en los términos establecidos en el artículo 28 del C.P.A.C.A., según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

## 1. Problema jurídico

**1.1.** ¿Cuál es la jornada laboral de los docentes orientadores escolares?

**1.2.** ¿Cuál es la naturaleza jurídica del cargo y de las funciones del docente orientador escolar?

## 2. Marco jurídico

Ley 115 de 1994<sup>2</sup>

Ley 715 de 2001<sup>3</sup>

Ley 1620 de 2013<sup>4</sup>

Decreto Ley 2277 de 1979<sup>5</sup>

Decreto Nacional 1860 de 1994<sup>6</sup>

Decreto Ley 1278 de 2002<sup>7</sup>

Decreto Nacional 1850 de 2002<sup>8</sup>

Decreto Nacional 1965 de 2013<sup>9</sup>

Consejo de Estado, Sentencia 11001-03-25-000-2003-00162-01 (1046-03) del 30/04/2009

Directiva Ministerial 19 del 21/09/2011

Directiva Ministerial 02 del 26/01/2012

<sup>1</sup> "Artículo 8º Oficina Asesora de Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora de Jurídica las siguientes:

A. Asesorar y apoyar en materia jurídica al Despacho del Secretario y demás dependencias de la SED.

B. Conceptuar sobre los asuntos de carácter jurídico que le sean consultados por las dependencias de la SED y apoyarlas en la resolución de recursos."

<sup>2</sup> Por la cual se expide la ley general de educación

<sup>3</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.

<sup>4</sup> Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.

<sup>5</sup> Por la cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente.

<sup>6</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales.

<sup>7</sup> Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 1620 de 2013, que crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.

### 3. Análisis jurídico

#### 3.1. Jornada laboral docente de los establecimientos educativos estatales

- 3.1.1. Jornada laboral de los docentes orientadores escolares.** Con respecto a la jornada de los orientadores escolares, el parágrafo 2 del artículo 11 del Decreto Nacional 1850 de 2002 nos contextualiza respecto del tema. Sobre este particular, se señala que su permanencia en las instalaciones de la institución educativa será de ocho horas como mínimo<sup>10</sup>, según el horario y la distribución de funciones predeterminadas por el rector o director, en concordancia con la facultad que en ese sentido le asigna el artículo 10.9 de la ley 715 de 2001.
- 3.1.2. Cumplimiento de la jornada laboral.** Asimismo, según al artículo 11 ídem, los directivos docentes y los docentes de los establecimientos educativos estatales deben dedicar todo el tiempo de su jornada laboral al desarrollo de las funciones propias de sus cargos con una dedicación mínima de 8 horas diarias.
- 3.1.3. Directiva Ministerial 19 del 21/09/2011.** En esta directriz el MEN reitera lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 11 del Decreto Nacional 1850/02, en el sentido de que los orientadores escolares cumplirán sus funciones asignadas por el rector durante mínimo 8 horas diarias en el establecimiento educativo.
- 3.1.4. Sentencia 11001-03-25-000-2003-00162-01 (1046-03) del 30/04/2009 de la Sección Segunda del Consejo de Estado.** En esta providencia, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en Colombia, a propósito de una acción de nulidad contra la expresión "el cual será como mínimo de ocho (8) horas diarias en el establecimiento educativo" del parágrafo 2 del artículo 11 del Decreto Nacional 1850 de 2002, entre otras expresiones, declaró la legalidad de la jornada laboral de 8 horas de los docentes orientadores escolares establecida en dicha norma, en los siguientes términos:

"Indudablemente el acto impugnado (Decreto 1850 de 2002) se fundamentó en el Decreto Ley 1278 de 2002 (art. 41-literal b-)<sup>11</sup>, pero observa la Sala que también se basó en lo dispuesto en los artículos 189 - numeral 11- de la Constitución Política, 67 del Decreto Ley 2277 de 1979<sup>12</sup> 5-numerales 5.1. y 5.2 de la Ley 715 de 2001<sup>13</sup>, normas de derecho positivo que facultaban, así mismo, al Presidente de la República para reglamentar dichas materias.

---

<sup>10</sup> Directiva Ministerial 02 de 2012.

<sup>11</sup> Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia [C-1157 de 2003](#). Según esa Corporación "... el artículo 111, numeral 2 de la [Ley 715 de 2001](#) no atribuyó competencia al Gobierno para modificar el régimen disciplinario de los educadores, y sin embargo el Ejecutivo expidió el artículo 41 del [Decreto 1278 de 2002](#), que realmente tiene implicaciones disciplinarias específicas, pues modifica el régimen de deberes de los docentes y directivos docentes, lo cual implica una alteración del contenido particular de las posibles faltas disciplinarias de estos servidores públicos...".

<sup>12</sup> La cual dispone: "VACACIONES. Los docentes al servicio oficial tendrán derecho a las vacaciones que determine el calendario escolar".

<sup>13</sup> "Artículo 5º. competencias de la nación en materia de educación. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural:

De acuerdo con el artículo 5° de la Ley 715 de 2004, el Gobierno Nacional se encontraba facultado para reglamentar la jornada laboral de los docentes y directivos docentes de establecimientos educativos oficiales pues, pese a la declaratoria de inexecutable del artículo 41 del Decreto Ley 1278 de 2002, **podía el ejecutivo, con base en las competencias otorgadas por la ley orgánica de recursos y competencias, establecer una jornada laboral mínima de ocho (8) horas diarias, por tratarse de normas relacionadas con la organización y prestación del servicio educativo.**

Aunque no se hubiese considerado como fundamento de derecho -en el acto acusado-el artículo 61 del Decreto Ley 1278 de 2002, relacionado con el disfrute de las vacaciones de los docentes y de los directivos docentes, se dirá que esta disposición fue igualmente declarada inexecutable por la Corte Constitucional, al concluir esa Corporación que “dentro de las materias que identifican el concepto de carrera docente y administrativa, no figura el tema de las vacaciones, pues estas nada tienen que ver con el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad del ascenso...”<sup>14</sup>

En cuanto a que el artículo 2° del Decreto Ley 1278 de 2002 señaló que las normas consagradas en el estatuto de profesionalización docente se aplicarían -a partir de su entrada en vigencia- a quienes se vincularan a desempeñar cargos docentes y directivos docentes al servicio del Estado, en los niveles de preescolar, básica-primaria y secundaria-o media, y a quienes fueran asimilados en los términos de esta misma disposición, dirá la Sala que el citado artículo se refirió al nuevo **régimen de carrera docente y administrativo** para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresarán a partir de la promulgación de la ley 715 de 2001.

Es decir, en manera alguna se estaba refiriendo a temas relacionados con la flexibilización del calendario académico, las vacaciones o la jornada laboral pues, como se anotó, las disposiciones que tenían que ver con esa temática fueron retiradas del ordenamiento jurídico por efectos de las sentencias de la Corte Constitucional. Por lo demás, es claro que el Decreto Ley 1278 de 2002 debía desarrollarse con base en los criterios que le impuso la Ley 715 de 2001 limitándose, en consecuencia, el ejercicio de las facultades otorgadas al Presidente de la República a las materias relacionadas con el nuevo régimen de carrera docente y administrativa.

**Es importante anotar que el hecho de venir cumpliendo un horario en jornada inferior a la establecida por el legislador no puede constituirse, en manera alguna, en un derecho adquirido, pues lo normal es el ejercicio de las funciones dentro de los límites establecidos, si la autoridad considera la necesidad, se repite, de ajustarla a la normatividad legal para la prestación de un mejor servicio, lo cual se traduce en cobertura y calidad (art. 67 C.P.).”**

Esta sentencia ratifica la posición ya sentada por el Consejo de Estado en la Sentencia 11001-03-24-000-2002-00338-01 del 30/04/2008. Asimismo, ambas providencias fueron ratificadas en la Sentencia 11001-03-25-000-2003-00002-01 (002-03) del 17/02/2011. Todas de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

Como queda claro a partir de la cita precedente, la jornada laboral de los docentes orientadores escolares fue establecida reglamentariamente en 8 horas diarias dentro del establecimiento educativo, a través del parágrafo 2 del artículo 11 del Decreto Nacional 1850 de 2002, por parte del poder ejecutivo, en virtud de las competencias otorgadas por la ley orgánica de recursos y competencias de los servicios de salud y educación, Ley 715 de 2001.

---

5.1. Formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio.

5.2. Regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales”.

<sup>14</sup> Sentencia C-313 de 2003.

**3.2. Naturaleza jurídica del cargo de docente orientador.** A nivel nacional se ha discutido sobre la naturaleza del cargo de docente orientador, catalogándolo como un profesional universitario al servicio del establecimiento educativo, como un docente de apoyo a la labor de los otros funcionarios o como un educador más con las mismas responsabilidades que los demás integrantes del establecimiento educativo.

Sin embargo, no se trata de un cargo nuevo, sino de uno en constante evolución, dada su relación estrecha con las necesidades y requerimientos propios del contexto en el cual prestan sus servicios las instituciones y centros educativos del país.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley 115 de 1994, en las plantas de personal nacional, nacionalizada, departamentales y municipales, clasificación acorde a la repartición del situado fiscal, ya existían los cargos de orientadores escolares, en su gran mayoría como integrantes del cuerpo docente y en algunos muy reducidos como profesionales universitarios de carácter administrativo, no obstante existir disposiciones expresas que lo asimilan a la labor desplegada por el educador.

En efecto, el mismo artículo 2 del Decreto Ley 2277 de 1979, estatuto que rige para todos los educadores nombrados a partir de dicho año y hasta el 2001, establece que la orientación estudiantil está incluida en la labor diaria del profesional de la docencia, por lo cual, las personas nombradas específicamente para ello entraron a engrosar los planteles educativos como maestros con una carga especial, distante de las prácticas propias de aula. Así lo establece este artículo:

**Artículo 2. Profesión docente. (...)**

Se entiende por profesión docente el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales de educación en los distintos niveles de que trata este Decreto. Igualmente incluye esta definición a los docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles educativos, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de consejería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, en los términos que determine el reglamento ejecutivo.

No obstante lo anterior, en la mayoría de los casos su labor en los establecimientos educativos se limitó a suplir la carga académica de las asignaturas de ética, valores y urbanidad, entre otras, o a realizar asesorías vocacionales y psicológicas.

Aproximadamente desde 2010, y ante la necesidad apremiante de brindar un apoyo a la orientación que deben impartir todos los docentes y contribuir al mejoramiento del clima escolar de la institución educativa, el Gobierno Nacional adelanta concursos de méritos para dotar de educadores especializados en orientación estudiantil a los establecimientos con más de 800 estudiantes.

Esta determinación se fundamenta en el actual Estatuto de Profesionalización Docente, Decreto Ley 1278 de 2002, que establece:

**Artículo 4°. Función docente.** La función docente es aquella de carácter profesional que implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza- aprendizaje, lo cual incluye el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de los mismos procesos y sus resultados, y de otras actividades educativas dentro del marco del proyecto educativo institucional de los establecimientos educativos.

La función docente, además de la asignación académica, comprende también las actividades curriculares no lectivas, el servicio de orientación estudiantil, la atención a la comunidad, en especial de los padres de familia de los educandos; las actividades de actualización y perfeccionamiento pedagógico; las actividades de planeación y evaluación institucional; otras actividades formativas, culturales y deportivas, contempladas en el proyecto educativo institucional; y las actividades de dirección, planeación, coordinación, evaluación, administración y programación relacionadas directamente con el proceso educativo.

Como puede apreciarse, una de las tareas fundamentales que recae sobre el educador es la de orientación estudiantil y la atención a la comunidad, lo cual se refuerza en la definición del cargo docente estipulada en el artículo 5° de la norma ya referenciada.

Con base en lo anterior, la orientación estudiantil en un establecimiento educativo está a cargo de todos sus docentes. Sin embargo, para instituciones que cuentan con más de 800 estudiantes matriculados, el Ministerio de Educación Nacional y la Comisión Nacional del Servicio Civil han considerado el nombramiento de docentes orientadores para el cumplimiento de dicha tarea, con una dedicación exclusiva.

En este sentido, y como lo ha dispuesto el Ministerio de Educación Nacional, **estos educadores son responsables de desarrollar labores profesionales** correspondientes al diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de acciones de orientación tendientes a favorecer el pleno desarrollo de la personalidad del estudiante, dar acceso a la cultura, al logro del conocimiento científico y técnico y a la formación de valores y de respeto de la diversidad, que le faciliten la realización de una actividad útil para el desarrollo humano y socioeconómico del país, en el marco del Proyecto Educativo Institucional.

También les corresponde cumplir funciones que favorezcan la formación de los estudiantes para la toma de decisiones, la adquisición de criterios, el trabajo en equipo, la administración del tiempo, la solución de conflictos y el fomento habilidades para la comunicación, la negociación y la participación. Igualmente son co-responsables de las actividades curriculares no lectivas complementarias, enfocadas principalmente a la atención a la comunidad, en especial de los padres de familia, representantes y acudientes de los educandos.

**Por tratarse de un cargo docente**, actualmente el aspirante a ejercer la labor de docente orientador, se registrará en su integridad por el Estatuto de Profesionalización Docente, Decreto Ley 1278 de 2002. En este sentido, su ingreso, ascenso y permanencia en el servicio, estará marcado por el mérito y la constante evaluación, factores principales de la carrera docente.<sup>15</sup>

Así las cosas, queda claro que la naturaleza jurídica del cargo de docente orientador es la de un profesional docente, con las funciones ya descritas, cuyo ingreso, ascenso y permanencia en el servicio educativo estatal se rige por el Decreto Ley 1278 de 2002.

---

<sup>15</sup> Ministerio de Educación Nacional, Orientaciones y protocolo para la evaluación del periodo de prueba del docente orientador que se rige por el Estatuto de Profesionalización Docente (Decreto Ley 1278 de 2002), 2012.

**3.3. Funciones de los docentes orientadores escolares.** Las funciones de los docentes orientadores escolares están consagradas en el artículo 92 de la Ley 115 de 1994, artículo 40 del Decreto Nacional 1860 de 1994 y el artículo 4 del Decreto Ley 1278 de 2002. En ese orden de ideas, entre sus funciones tenemos las siguientes:

Los Docentes Orientadores son los responsables de desarrollar labores profesionales que, en el marco del Proyecto Educativo Institucional, corresponden al diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de acciones de orientación estudiantil tendientes a favorecer el pleno desarrollo de la personalidad del educando, dar acceso a la cultura, al logro del conocimiento científico y técnico.

Adicionalmente, los docentes orientadores contribuyen al fortalecimiento de las competencias ciudadanas, pues dentro de sus funciones se encuentran la formación de valores éticos, morales y ciudadanos de respeto a la diversidad y a las diferencias, la solución de conflictos y el desarrollo de habilidades para la comunicación, la negociación y la participación.

Los Docentes Orientadores también son responsables de las actividades curriculares no lectivas complementarias, entendidas como la atención a la comunidad, en especial de los padres de familia y acudientes de los educandos, actividades de actualización y perfeccionamiento pedagógico, investigación de asuntos pedagógicos, reuniones de profesores, otras actividades educativas, formativas, culturales y deportivas, dentro del marco del Proyecto Educativo Institucional de las instituciones educativas oficiales, así como, actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan directa o indirectamente en la educación.<sup>16</sup>

Estas funciones hacen que la labor de estos docentes sea fundamental para brindar una educación de calidad que forme mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos y conviven en paz; una educación que genere oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país y una educación competitiva, que contribuya a cerrar brechas de inequidad, centrada en la institución educativa y en la que participa toda la sociedad.

**3.4. Comité escolar de convivencia de la Ley 1620 de 2013.** Finalmente, es preciso aclarar que si bien es cierto los docentes orientadores hacen parte del comité escolar de convivencia, en concordancia con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1620 de 2013, esa circunstancia no tiene la virtualidad de modificar las normas que consagran la jornada laboral de éstos, la cual se reitera, es de 8 horas dentro del establecimiento educativo, de acuerdo al parágrafo 2 del artículo 11 del Decreto 1850 de 2002, declarado legal por la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante Sentencia 11001-03-25-000-2003-00162-01 (1046-03) del 30/04/2009, ratificada a su vez por la Sentencia 11001-03-25-000-2003-00002-01 (002-03) del 17/02/2011.

---

<sup>16</sup> Ministerio de Educación Nacional, Orientaciones y protocolo para la evaluación del periodo de prueba del docente orientador que se rige por el Estatuto de Profesionalización Docente (Decreto Ley 1278 de 2002), 2012.

#### 4. Respuestas a los problemas jurídicos

##### 4.1. ¿Cuál es la jornada laboral de los docentes orientadores escolares?

La jornada laboral de los docentes orientadores escolares es de 8 horas diarias en el establecimiento educativo, de conformidad con los parámetros normativos y jurisprudenciales expuestos en el numeral 3.1. de este escrito.

##### 4.2. ¿Cuál es la naturaleza jurídica del cargo y de las funciones del docente orientador escolar?

La naturaleza jurídica del cargo de docente orientador es la de un profesional docente con las funciones descritas en el numeral 3.3., cuyo ingreso, ascenso y permanencia en el servicio educativo estatal se rige por el Decreto Ley 1278 de 2002.

Cordialmente

*Original firmado*

**CAMILO BLANCO**

Jefe Oficina Asesora de Jurídica

PROYECTÓ: JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO  
Abogado contratista oficina asesora jurídica

C.C. RECTORÍA INSTITUCIÓN EDUCATIVA DISTRITAL VIRGINIA GUTIERREZ DE PINEDA  
Calle 131 B N° 94 F - 31  
Bogotá D.C.