

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil quince (2015)

Ref.: 25000232400020070027401
AUTORIDADES DISTRITALES
Actor: JUAN CRISOSTOMO LARA FRANCO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia proferida el 31 de marzo de 2011 por la Sección Primera Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró la nulidad de la Resolución 2380 de 2007 (8 de junio).

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El señor Juan Lara Franco obrando en nombre propio, solicitó declarar la nulidad de la Resolución 2380 de 2007 (8 de junio), mediante la cual se ordenó ajustar el calendario académico del año lectivo 2007 en algunos colegios oficiales.

1.1. HECHOS

Con motivo del cese de actividades promovido por la Federación Colombiana de Educadores FECODE, durante los días 23 de mayo al 1 de junio de 2007 los colegios oficiales de Bogotá fueron afectados por hechos que alteraron la normalidad académica y la prestación del servicio educativo.

Desde la expedición del Decreto 1467 de 1967, el Gobierno Nacional tiene dispuesto que el pago de sueldos o cualquier otra forma de remuneración a los empleados públicos y trabajadores oficiales debe ser por servicios efectivamente prestados, por lo que se debe ordenar los descuentos por los días no trabajados cuando no estén justificados legalmente.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, expidió el Decreto 1844 del 25 de mayo de 2007, a través del cual ordenó el pago de días no laborados por los servidores públicos del sector educativo y derogó el Decreto 1838 de 25 de mayo de 2007.

El Secretario de Educación Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Resolución 2380 de 2007 (8 de junio), modificó el calendario académico del año lectivo de 2007 fijado mediante la Resolución 4800 del 30 de octubre de 2006.

La Resolución acusada de manera irregular e injustificada modificó las semanas lectivas de trabajo con los estudiantes para el primer periodo semestral de 2007 y extendió las actividades académicas a los días sábados 16 y 23 de junio.

A través de la Resolución 2380 de 2007 (8 de junio), se ordenó el pago de días no laborados y de días autorizados para la reposición de clases, lo cual afectó el patrimonio público distrital y violó las normas sobre la competencia para autorizar variaciones en el calendario académico y la jornada escolar.

1.2. LAS PRETENSIONES

El actor pide las siguientes:

1. Ordenar la suspensión provisional de la Resolución 2380 de 2007 (8 de junio), proferida por el Secretario de Educación Distrital de la Alcaldía

Mayor de Bogotá, por la cual se ordena ajustar el calendario académico del año lectivo 2007 en algunos colegios oficiales.

2. Ordenar la nulidad de la Resolución 2380 de 2007 (8 de junio), proferida por el Secretario de Educación Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, por la cual se ordena ajustar el calendario académico del año lectivo 2007 en algunos colegios oficiales.

1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

El demandante considera que el acto acusado contraría la Ley 715 de 2001, los Decretos 1647 de 1967, 1850 de 2002, 1844 de 2007, así como las directivas y circulares del Ministerio de Educación Nacional.

Señaló que el Secretario de Educación Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, al expedir la Resolución acusada procedió sin competencia, con falsa motivación e infringió las normas en que debería fundarse. Como argumentos generales esgrimió los siguientes:

La educación es un servicio público que debe ser prestado de manera oportuna, para el caso de los establecimientos educativos distritales; la Resolución No. 4800 de 2006 (30 de octubre), expedida por el Secretario de Educación Distrital, estableció el calendario académico para el año lectivo 2007.

De acuerdo con el artículo 15 del Decreto 1850 de 2002, la competencia para modificar el calendario escolar es del Gobierno Nacional, quien la ejerce por solicitud previa y debidamente motivada, de la autoridad competente de la respectiva entidad territorial certificada.

No es cierto que se hubieran presentado hechos que alterararan el orden público, pues la situación presentada es atribuible únicamente a los docentes y a la Federación Colombiana de Educadores FECODE, ya que el cese de

actividades fue promovido por ellos mismos, siendo su responsabilidad las consecuencias que se pudieran generar.

El Decreto 1844 de 2007 (25 de mayo), dispuso que la no prestación del servicio para el cual están vinculados los servidores públicos sin justificación legal alguna, o el cese de actividades, se entiende ilegal y general para quienes participan en él, la no causación de la remuneración correspondiente. Que tal remuneración no causada debe ser deducida en la siguiente nómina y que las entidades territoriales dispondrán de plano el no pago de aquellos servicios no prestados por los servidores y reportar tal novedad a los organismos de control.

Así mismo, el Decreto 1647 de 1967 establece que los pagos por sueldos o cualquier otra forma de remuneración a los empleados públicos y trabajadores oficiales serán por servicios rendidos, los cuales deben comprobarse debidamente ante los respectivos funcionarios de la Contraloría General de la República y los funcionarios que deban certificar los servicios prestados, están obligados a ordenar el descuento de los días no trabajados sin la correspondiente justificación legal.

La Directiva Ministerial No. 6 de 2007 (28 de mayo), impartió a los gobernadores, alcaldes y secretarios de educación las instrucciones sobre las acciones a seguir para la verificación del tiempo laborado por los docentes en las Instituciones Educativas

Posteriormente, mediante la Directiva Ministerial No. 7 de 2007 (31 de mayo), la Ministra de Educación Nacional impartió a los gobernadores, alcaldes y secretarios de educación las orientaciones para garantizar el tiempo académico de los estudiantes.

Con la modificación del año lectivo, se crearon cargas presupuestales adicionales a las arcas distritales de Bogotá, pues le implicó al presupuesto distrital el pago de unas sumas elevadas y considerables por concepto de reposición de clases por días no laborados, lo cual está prohibido legalmente.

2. LA CONTESTACIÓN

La Secretaría de Educación de Bogotá contestó de manera extemporánea la demanda¹.

3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección "B", mediante sentencia de 31 de marzo de 2011, declaró la nulidad de la Resolución No. 2380 de 2007 (8 de junio) proferida por la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá.

Advirtió que la contestación de la demanda se presentó de forma extemporánea y que la excepción de inepta demanda propuesta en los alegatos de conclusión no sería estudiada por no ser la oportunidad procesal para interponerla.

Al abordar el análisis de fondo, señaló que el cargo de nulidad propuesto, esto es, la violación de normas superiores en las que debería fundarse, estaba llamado a prosperar porque la Resolución No 2380 de 2007, vulneró el artículo 15 del Decreto 1850 de 2002, pues el secretario de Educación Distrital no tenía competencia para modificar el calendario académico del año lectivo 2007.

Señaló que de acuerdo con el Decreto 1850 de 2002, una vez expedido el calendario académico las autoridades territoriales no tienen competencia para modificarlo o ajustarlo, salvo que se presenten hechos que altere el orden público, o que se cuente con previa y expresa autorización impartida por el Gobierno Nacional, en virtud de solicitud que la autoridad educativa territorial eleve para tal efecto.

¹ Folio 137 del Expediente.

En el *sub judice*, el acto administrativo demandado modificó el calendario lectivo correspondiente al año 2007, afirmando que se presentaron hechos que alteraron la normatividad académica en algunos colegios distritales, sin embargo en la Resolución acusada no se explican cuales fueron tales circunstancias.

Concluyó que el Secretario de Educación Distrital, se excedió en sus funciones porque no probó que estuviera ante una situación de orden público, ni tampoco que para tal actuación hubiera solicitado y obtenido autorización del Gobierno Nacional, como lo exige el Decreto 1850 de 2002.

4. RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con la decisión de primera instancia, la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá presentó recurso de apelación, en los siguientes términos:

La Resolución No. 2380 de 2007 (8 de junio), proferida por la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá fue proferida de acuerdo con lo establecido por el Decreto 1850 de 2002, porque se presentaron hechos de orden público que generaron alteraciones en algunos colegios distritales, siendo necesario ajustar el calendandario académico de 2007.

Durante el proceso se allegó el original de la certificación expedida por el director de Bienestar Estudiantil de la Secretaria de Educación de Bogotá en la que consta que se presentó anomalía en las actividades de los colegios distritales entre el 23 de mayo y el 1 de junio de 2007. También se aportaron reportes del diario El Tiempo relacionados con la situación de orden público para la época de los hechos y en los que relatan las diferentes tomas perpetradas por los alumnos a los establecimientos educativos.

Se probó que la competencia para modificar el calendario académico fue ejercida en debida forma por la Secretaría de Educación de Bogotá, y que lo

que motivó la decisión fueron los hechos que se presentaron y alteraron el orden público.

Afirmó que la administración distrital dio estricto cumplimiento a la normatividad sobre el calendario académico de los colegios oficiales del Distrito Capital, pues la Ley 715 de 2001, asigna a los Distritos la competencia para organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción.

Finalmente, propuso como excepciones, ineptitud de la demanda, legalidad del acto acusado, falta de causa, buena fe y la excepción genérica.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

Las partes guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala examinar los argumentos expuestos por la demandada en el recurso de apelación, para determinar si es dable o no revocar la sentencia proferida el 31 de marzo de 2011 por la Sección Primera Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

1. La norma demandada.

La Resolución demandada es del siguiente tenor literal:

“RESOLUCIÓN No. 002380”
(08 de Junio de 2007)

“Por la cual se ordena ajustar el calendario académico del año lectivo 2007, en algunos colegios oficiales con el fin de garantizar la efectividad del derecho a la educación.”

EL SECRETARIO DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ D.C

En uso de sus atribuciones legales, en especial las que confiere la Ley 715 de 2001, y el Decreto Nacional 1850 de 2002 y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia establece como uno de los derechos fundamentales de los niños, niñas y jóvenes, la educación.

Que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar el derecho a la educación, debiendo considerar para ello, que este es un derecho prevalente respecto de los derechos que tienen las demás personas.

Que de acuerdo con la Ley 1098 de 2006 son obligaciones del estado en sus niveles territoriales: garantizar los derechos de los niños, niñas, jóvenes; asegurar las condiciones para el ejercicio de sus derechos y prevenir su amenaza o afectación a través de la ejecución de políticas públicas; y consolidar la protección y restablecimiento de los derechos vulnerados.

Que las instituciones educativas en virtud de la Ley 1098 de 2006 tiene como deberes esenciales: facilitar el acceso de los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo; garantizar su permanencia; y brindar una educación permanente y de calidad.

Que la administración Distrital se ha propuesto en materia educativa garantizar a todos y todas, los elementos básicos que componen el núcleo esencial del derecho a la educación: disponibilidad, el acceso, la permanencia en el sistema educativo, la calidad de la educación y la financiación, de acuerdo con el Plan Sectorial de Educación 2004-2008 Bogotá Una Gran Escuela.

Que la Ley 715 de 2001, asigna a los Distritos la competencia de organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción.

Que el Decreto 1850 de 2002, faculta a la Secretaría de Educación de Bogotá para expedir el calendario académico para el año 2007, en los establecimientos educativos oficiales de educación formal de Bogotá D.C.

Que con el fin de garantizar el derecho a la educación, se hace necesario para la Secretaria de Educación de Bogotá D.C., hacer uso de la facultad establecida en el artículo 15 del Decreto 1850 de 2002, como quiera que durante el periodo comprendido entre el 23 de mayo y el 1 de junio de 2007, se presentaron hechos que alteraron la normalidad académica en algunos colegios distritales, por lo que debe procederse a hacer ajustes al calendario académico dispuesto en la Resolución 4800 de 2006, para cumplir con las semanas lectivas de trabajo académico y las intensidades horarias mínimas establecidas por la ley para las áreas obligatorias fundamentales y las asignaturas optativas en los diferentes niveles educativos de los establecimientos de educación formal.

Que como efecto del ajuste del calendario académico en relación con el tiempo de trabajo con estudiantes, igualmente se hace necesario adecuar los tiempos destinados para el desarrollo institucional.

Que el número de horas mínimas anuales que deben cumplirse en los términos del Decreto 1850 de 2002 son las siguientes: Preescolar: 800 horas; Básica Primaria 1.000 horas; Básica Secundaria y Media: 1.200 horas; distribuidas en 40 semanas lectivas con estudiantes.

Que por lo anterior se dispone mediante el presente acto el ajuste del calendario académico establecido para el año lectivo 2007 para algunos de los establecimientos educativos oficiales de educación formal de Bogotá, en ejercicio del principio de la prevalencia del derecho fundamental de educación de los niños, niñas y jóvenes del Distrito Capital y con base en las facultades otorgadas a la entidad territorial por el Decreto 1850 de 2002.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Ajuste al calendario. Ajustar el calendario académico para los colegios oficiales de Bogotá que dentro del periodo comprendido entre el 23 de mayo y el 1 de junio de 2007 fueron materia de hechos que alteraron la normalidad académica.

Parágrafo: El Rector de cada colegio informará a la Gerencia del C.A.D.E.L. respectivo, los días en que se afectó la normalidad académica y las circunstancias relacionadas con la prestación del servicio respecto de cada uno de los docentes y directivos docentes de su institución.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ajuste de las actividades académicas con los estudiantes. Durante los días 16 y 23 de junio de 2007 y la semana comprendida entre el 25 al 29 de junio de 2007, se realizarán las actividades curriculares que no pudieron desarrollar durante el periodo comprendido entre el 23 de mayo al 1º de junio de 2007.

ARTÍCULO TERCERO: Ajuste a las semanas de desarrollo institucional. En virtud del artículo anterior, los docentes y directivos docentes de los colegios en los cuales se informó anormalidad en la actividad académica, la tercera semana de desarrollo institucional se llevará a cabo los días comprendidos entre el 16 al 20 de julio de 2007,

La cuarta semana de desarrollo institucional se cumplirá en las siguientes fechas: l los días 21 y 28 de julio y 4, 11 y 18 de agosto de 2007, bajo la modalidad prevista en la Resolución 4800 de 2006.

Parágrafo: Para establecer el cumplimiento de las labores de que trata este artículo, el rector presentará un informe al C.A.D.E.L. dentro de los 8 días siguientes a la finalización del tiempo equivalente a la cuarta semana de desarrollo institucional.

ARTÍCULO CUARTO: Ajuste calendario Institucional. Para el cumplimiento del artículo anterior, los rectores de los colegios expedirán las resoluciones internas para ajustar los calendarios institucionales que se hayan implementado en cumplimiento del artículo 5 de la Resolución 4800 de 2006, determinarán con exactitud los días y los tiempos necesarios para realizar las actividades curriculares que no se pudieron desarrollar y procederán a su difusión entre la comunidad educativa y a presentar los correspondientes informes ante los Gerentes de C.A.D.E.L.

ARTÍCULO QUINTO: Campo de aplicación. En los Colegios en donde las labores académicas no sufrieron interrupción en materia del calendario académico se regirán en un todo por la Resolución 4800 de 2006.

ARTÍCULO SEXTO: Vigilancia e Inspección. La Coordinación General de C.A.D.E.L. y los superiores locales adelantarán las gestiones de verificación del cumplimiento de lo dispuesto en el presente acto administrativo, e informará a las Subsecretarías Administrativa y Académica lo pertinente.

De verificarse el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución de acuerdo con los informes que presenten los gerentes de C.A.D.E.L la administración procederá a adoptar las medidas administrativas a que haya lugar.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Vigencia. La presente Resolución entra a regir a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los ocho (8) días del mes de junio de dos mil siete (2007)

ABEL RODRÍGUEZ CÉSPEDES
Secretario de Educación Distrital

2. Cuestiones procesales previas.

Procede la Sala a pronunciarse sobre las excepciones propuestas por la Secretaría de Educación de Bogotá en el recurso de apelación².

El legislador señaló las etapas, términos y formalidades que deben surtirse en el proceso contencioso administrativo, normas que buscan salvaguardar el derecho sustancial y garantizar el derecho constitucional al debido proceso, por lo que corresponde a los diferentes sujetos procesales el acatamiento de tales formalidades y el cumplimiento oportuno de los términos y oportunidades que se establecen en las normas procesales.

Así pues, las partes tienen la carga de presentar la demanda, pedir pruebas, controvertir las allegadas al proceso, interponer y sustentar los recursos y, en fin, participar de cualquier otra forma en el proceso dentro de las etapas y términos establecidos en la ley³.

En relación con las excepciones, el Código Contencioso Administrativo señaló⁴:

*“Artículo 144. **Contestación de la demanda.** Modificado. Ley 446 de 1998, art. 46.*

Durante el término de fijación en lista el demandado podrá contestar la demanda mediante escrito que contendrá:

² Folios 245-247 del Expediente.

³ Corte Constitucional, Sentencia

⁴ Decreto 01 de 1984, Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo, Diario Oficial No. 36.439, del 10 de enero de 1984, Derogado por la Ley 1437 de 2011, Ley 1437 de 2011, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

(....)

3. La proposición de todas las excepciones que se invoquen contra las pretensiones del demandante, las cuales se decidirá en la sentencia.

(...)

*Artículo 164. **Excepciones de fondo.** En todos los procesos podrán proponerse las excepciones de fondo **en la contestación de la demanda cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos.***

En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada.

Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad de la pretensión.

El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas la excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la "reformatio in pejus."

De acuerdo con las normas citadas, la oportunidad procesal para que el demandado presente las excepciones de fondo, es en la contestación de la demanda o dentro del término de fijación en lista.

Sin embargo, encuentra la Sala, que la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá en el recurso de apelación, desconociendo las normas citadas, propone como excepciones ineptitud de la demanda, legalidad del acto acusado, falta de causa, buena fe y la excepción genérica.

Reitera esta Sala⁵, que el recurso de apelación tiene por objeto que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme⁶, siendo necesario que el recurrente exponga las razones por las cuales no comparte la consideraciones que el juez de primer grado tuvo en cuenta para adoptar su decisión, con el fin de que el superior funcional de dicha autoridad judicial las analice y decida si tienen la suficiencia jurídica necesaria para desvirtuar tales argumentos.

⁵ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 13 de marzo de 2014 Rad.: 08501-23-31-000-2009-00516-, Actor: Gustavo de la Rosa Berdejo, M.P. Guillermo Vargas Ayala.

⁶ Artículo 350 del Código de Procedimiento Civil

En consecuencia, la Sala se abstendrá de estudiar las excepciones propuestas en el recurso de apelación, pues como se señaló anteriormente, la oportunidad procesal para interponer excepciones es en la contestación de la demanda o en el término de fijación en lista y no como pretende la demandada, en el recurso de alzada.

3. Los cargos contra la norma demandada.

Falta de competencia para expedir la Resolución No. 2380 de 2007 (8 de junio).

Afirma el actor que el Secretario de Educación Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, al expedir la Resolución acusada, procedió sin competencia, con falsa motivación e infringió las normas en que debería fundarse.

El artículo 84 del C.C.A⁷, señala que los actos administrativos son nulos cuando infrinjan las normas en que deberían fundarse, hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

En relación con la falta de competencia del funcionario, señala la doctrina que este vicio se presenta cuando el funcionario público o el particular, autorizado por la Ley para ejercer la función administrativa, expide el acto administrativo fuera de la esfera de atribuciones que la Constitución, la ley, o el reglamento le

⁷ Código Contencioso Administrativo, Art. 84. Artículo 84. Modificado por el art. 14, Decreto Nacional 2304 de 1989 Acción de nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos. Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

han asignado⁸, es decir toma la decisión sin estar facultado legalmente para ello⁹.

De acuerdo con las precisiones anteriores, la Sala estudiará, si como lo afirma el actor, la Resolución No. 2380 de 2007 (8 de junio), está viciada de nulidad por falta de competencia.

La ley 115 de 1994¹⁰, establece que la educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

En el artículo 86 señaló que los calendarios académicos tendrán la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones económicas regionales y a las tradiciones de las instituciones educativas y que el Ministerio de Educación Nacional debía reglamentar los calendarios académicos de acuerdo con los parámetros fijados en la norma.

En relación con las competencias de los distritos en materia de educación, la Ley 715 de 2001¹¹ indicó:

“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.

(....)

7.8. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.

⁸ Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Librería Ediciones del profesional, 2009. Pág. 498.

⁹ Rodríguez Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Temis, 2011. P. 311.

¹⁰ Ley 115 del 8 de febrero de 1994, “por la cual se expide la Ley General de Educación”. Diario Oficial 41.214 de 1994.

¹¹ Ley 715 de Diciembre 21 de 2001, “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

(...)

7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción”.

(...)

Posteriormente el Decreto 1850 de 2002¹², expedido el Presidente de la República señaló:

“Artículo 1º 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 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 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:

(...)

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 20022003 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 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 podrá realizar los ajustes del calendario académico que sean necesarios.*

¹² Decreto 1850 de 13 de Agosto de 2002, 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.

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”.

De acuerdo con las normas transcritas, le corresponde a las entidades territoriales certificadas expedir cada año y por una sola vez, el calendario académico para los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción.

En el presente asunto, el Secretario de Educación de Bogotá, mediante la Resolución 4800 de 2006 (30 de octubre), estableció el calendario académico para el año lectivo 2007 en los establecimientos educativos oficiales de educación formal de Bogotá D.C.

Ahora bien, señala el Decreto 1850 de 2002, en el artículo 15 que la competencia para modificar el calendario escolar, es del Gobierno Nacional, previa solicitud de la autoridad competente de la respectiva entidad; **sin embargo, cuando sobrevengan hechos que alteren el orden público**, la autoridad respectiva de la entidad territorial será competente para realizar los ajustes que considere necesarios.

De acuerdo con lo anterior, el Decreto 1850 de 2002, faculta a la entidad territorial para modificar calendario escolar únicamente cuando se presenten hechos que alteren el orden público; de lo contrario, deberá solicitarlo al Gobierno Nacional.

La Corte Constitucional ha definido el orden público como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos¹³. Ha señalado además, que el orden público puede ser alterado o perturbado por hechos concretos, perceptibles y verificables, que generan una alteración de las condiciones de seguridad y tranquilidad requeridas para el ejercicio de tales derechos.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia SU 476/97, Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa

Para superar las situaciones de anormalidad, el órgano encargado de la conservación del orden público debe asumir facultades especiales que frecuentemente implican una restricción de las libertades públicas y un reparto de sacrificios sociales con el fin de atender prioritariamente las causas de la crisis y mantener vigentes los cimientos del régimen democrático¹⁴.

Al revisar el acto administrativo acusado, encuentra la Sala que dentro de las consideraciones se plasmó:

*“Que con el fin de garantizar el derecho a la educación, se hace necesario para la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., hacer uso de la facultad establecida en el artículo 15 del Decreto 1850 de 2002, como quiera que durante el periodo comprendido entre el 23 de mayo y el 1 de junio de 2007, **se presentaron hechos que alteraron la normalidad académica en algunos colegios distritales**, por lo que debe procederse a hacer ajustes al calendario académico dispuesto en la Resolución 4800 de 2006, para cumplir con las semanas lectivas de trabajo académico y las intensidades horarias mínimas establecidas por la ley para las áreas obligatorias fundamentales y las asignaturas optativas en los diferentes niveles educativos de los establecimientos de educación formal”.*
(Resaltado fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, la Resolución 2380 de 2007 (8 de junio), modificó el calendario escolar con fundamento en los hechos que alteraron la normalidad académica en algunos colegios distritales.

Ahora bien, la normalidad académica de una Institución educativa puede ser alterada por situaciones de diversa índole, las cuales pueden ser atribuibles a la misma institución, a los estudiantes, a los docentes, a terceros y a diversas circunstancias que no necesariamente corresponden a alteraciones del orden público.

Por el contrario, cuando se habla de hechos que alteran el orden público, por regla general se hace alusión a aquellas situaciones extraordinarias o excepcionales, que sin poderse prever deben ser atendidas de manera inmediata por la autoridad competente para garantizar la seguridad, tranquilidad y salubridad a los ciudadanos.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-802/02, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Tribiño.

En efecto, la Procuraduría General de la Nación en la Circular No. 16 de 2012¹⁵, advirtió que es potestad exclusiva del Gobierno Nacional autorizar previamente cualquier modificación o alteración que se haga del calendario, jornadas u horarios académicos y que la única excepción a la modificación del calendario académico por autoridades diferentes al Gobierno Nacional, se encuentra ligada a la ocurrencia de hechos que alteren el orden público, es decir a aquellos acontecimiento de anormalidad o excepcionalidad sobreviniente, que genere una grave alteración a las condiciones de seguridad y tranquilidad que no pueda ser conjurada con el uso de los medios ordinarios otorgados por el ordenamiento jurídico.

Así las cosas, la Sala considera que la causal invocada por la Secretaría de Educación, y que hizo consistir en “*hechos que alteraron la normalidad académica en algunos colegios distritales*”, no se adecua dentro de la excepción consagrada en el artículo 15 del Decreto 1850 de 2002; en consecuencia, le correspondía al Secretario de Educación de Bogotá, adelantar los trámites necesarios ante el Gobierno Nacional para solicitar la modificación del calendario escolar.

Por lo anterior, concluye la Sala que el Secretario de Educación de Bogotá, no estaba facultado para expedir la Resolución No. 2380 de 2007 (8 de junio), por lo que el acto administrativo está viciado de nulidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 84 del C.C.A.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

¹⁵ Procuraduría General de la Nación, Circular 016 de 10 de agosto de 2012, Asunto: Cumplimiento del calendario académico escolar.

1° CONFÍRMASE la sentencia del 31 de marzo de 2011 proferida por la Sección Primera Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró la nulidad de la Resolución 2380 de 2007 (8 de junio), pero por las razones expuestas en esta providencia.

2° En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la referencia.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

GUILLERMO VARGAS AYALA

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Ausente en Comisión