

MEMORANDO

DE: **JENNY ADRIANA BRETON VARGAS**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

PARA: **JANETH CRISTINA GARCÍA RAMÍREZ**
Directora Local de Educación de Tunjuelito

ASUNTO: Concepto sobre procedimiento sancionatorio en caso de no renovación del registro de los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano

REFERENCIA: I-2018-13304 del 01/03/2018

De conformidad con su consulta del asunto, elevada mediante el radicado de la referencia, esta Oficina Asesora Jurídica procederá a emitir concepto, de acuerdo a sus funciones establecidas los literales A y B¹ del artículo 8 del Decreto Distrital 330 de 2008, y en los términos del artículo 28 del CPACA, 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. Consulta jurídica.

¿Cuál es el régimen y el procedimiento sancionatorio en los casos de no renovación del registro de los programas de la educación para el trabajo y el desarrollo humano?

2. Marco jurídico.

2.1. Constitución Política de Colombia de 1991.

2.2. Ley 115 de 1994: "Por la cual se expide la Ley general de Educación."

2.3. Decreto Nacional 1075 de 2015: "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación."

3. Análisis jurídico.

Previo a entrar en materia, le precisamos que esta Oficina Asesora Jurídica (OAJ) no resuelve casos concretos, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones y tampoco establece responsabilidades; sino que emite conceptos jurídicos, entendidos como respuestas a consultas

¹ "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."

claras, concretas y precisas en forma de pregunta sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica relacionada con el sector educativo.

Bajo esos presupuestos, a continuación daremos unas orientaciones jurídicas generales respecto a las normas que regulan los asuntos consultados, las cuales usted como interesado podrá aplicar, de acuerdo a las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su caso concreto.

3.1. Competencias de inspección y vigilancia del servicio público de educación.

Los artículos 168 de la Ley 115 de 1994 y 2.3.7.1.3. del Decreto Único Reglamentario del Sector Educación – DURSE (Decreto Nacional 1075 de 2015), relacionados con el objeto de la inspección y vigilancia del servicio público educativo, exceptuando la educación superior, estatuyen que el mismo está orientado al cumplimiento de: **i)** los mandatos constitucionales sobre educación, **ii)** los fines y objetivos generales de la educación establecidos en la Ley 115 de 1994, **iii)** las leyes, normas reglamentarias y demás actos administrativos sobre el servicio público educativo, **iv)** a brindar asesoría pedagógica y administrativa para el mejoramiento de las instituciones educativas y **v)** en general, a propender por el cumplimiento de las medidas que garanticen el acceso y la permanencia de los educandos en el servicio público educativo y las mejores condiciones para su formación integral.

Ley 115 de 1994

“ARTICULO 168. Inspección y Vigilancia de la Educación. En cumplimiento de la obligación constitucional, el Estado ejercerá a través del Presidente de la República, la suprema inspección y vigilancia de la Educación y velará por el cumplimiento de sus fines en los términos definidos en la presente ley. Ejecutará esa función a través de un proceso de evaluación y un cuerpo técnico que apoye, fomenta y dignifique la educación.

Igualmente, velará y exigirá el cumplimiento de las disposiciones referentes a áreas obligatorias y fundamentales, actividades curriculares y extracurriculares y demás requerimientos fijados en la presente ley; adoptará las medidas necesarias que hagan posible la mejor formación ética, moral, intelectual y física de los educandos, así como su acceso y permanencia en el servicio público educativo.

El Presidente de la República o su delegado, en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 80 de la presente ley podrá aplicar a los establecimientos educativos, previo el correspondiente proceso y cuando encuentre mérito para ello, las sanciones de amonestación pública, suspensión o cancelación del reconocimiento oficial.”

DURSE

“Artículo 2.3.7.1.3. Objeto. La inspección y vigilancia del servicio público educativo estará orientada a velar por el cumplimiento de los mandatos constitucionales sobre educación y de los fines y objetivos generales de la educación establecidos en la [Ley 115 de 1994](#), a procurar y a exigir el cumplimiento de las Leyes, normas reglamentarias y demás actos administrativos sobre el servicio público educativo, a brindar asesoría pedagógica y administrativa para el mejoramiento de las instituciones que lo presten y, en general, a propender por el cumplimiento de las medidas que garanticen el acceso y la permanencia de los educandos en el servicio educativo y las mejores condiciones para su formación integral.
([Decreto 907 de 1996](#), artículo 3°).”

El artículo 170 de la Ley 115 de 1994 dispone que las competencias en materia de inspección y vigilancia del servicio público de educación, con excepción de la educación superior, son ejercidas por las autoridades del nivel nacional sobre las del nivel departamental y del Distrito Capital; por las autoridades del nivel departamental sobre las de orden distrital y municipal; y por estas últimas sobre las instituciones educativas.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.3.7.2.1. del DURSE dispone que en el nivel territorial la inspección y vigilancia del servicio público educativo es ejercida por las entidades territoriales certificadas en educación a través de los gobernadores o alcaldes directamente, o a través de las secretarías de educación u organismo que haga sus veces.

Bajo ese contexto, el artículo 2.3.7.2.3. del DURSE estatuye que las funciones generales de las entidades territoriales certificadas en educación para el ejercicio de la competencia de inspección y vigilancia del servicio público educativo son las siguientes: **i)** ejercer la inspección, vigilancia y control sobre la prestación del servicio público educativo sobre las instituciones de su territorio, conforme al reglamento que expida para el efecto; y **ii)** ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las autoridades educativas de su territorio, según el reglamento que expida para tal fin; entre otras.

“Artículo 2.3.7.2.3. Funciones generales para ejercer la competencia a nivel territorial. Además de lo señalado en la ley y en el reglamento, las entidades territoriales certificadas en educación cumplirán en su respectiva jurisdicción, las siguientes funciones generales para el ejercicio de la competencia de inspección y vigilancia:

(...)

e) Ejercer la inspección, la vigilancia y el control de la prestación del servicio educativo que realizan los establecimientos educativos de su jurisdicción, de acuerdo con el reglamento que expida para ello.

f) Ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las autoridades educativas en su jurisdicción, de acuerdo con el reglamento que expida para ello.

(...)

(Decreto 907 de 1996, artículo 8° y 9°). (Negrita y subrayado nuestros)

En desarrollo de los literales e y f anteriores, el artículo 2.3.7.2.4. del DURSE establece que las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en educación deben expedir el reglamento territorial para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, conforme al marco legal sobre la materia.

“Artículo 2.3.7.2.4. Reglamento territorial. Las entidades territoriales certificadas, a través de las respectivas secretarías de educación o quienes hagan sus veces, expedirán el reglamento territorial para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, teniendo en cuenta lo dispuesto en el presente Título y en las demás normas concordantes que se promulguen.

(Decreto 907 de 1996, artículo 10). (Negritas y subrayado nuestros)

En conclusión, la función administrativa de inspección y vigilancia del servicio público educativo: **i)** está orientada a velar por el cumplimiento de la Constitución, la ley, los reglamentos y fines de la

educación, y asesorar pedagógica y administrativamente a las instituciones educativas; y **ii)** se ejerce por las autoridades nacionales sobre las departamentales y del Distrito Capital, por las autoridades departamentales sobre las distritales y municipales, y por estas últimas sobre las instituciones educativas según el reglamento que hayan expedido para tal fin.

3.2. Régimen sancionatorio del servicio público de educación.

El artículo 2.3.7.4.1. del DURSE, relativo al régimen sancionatorio del servicio público de educación, establece que la escala de sanciones a los establecimientos educativos por violación de las normas del sector educativo es la siguiente: **i)** amonestación pública fijada en el establecimiento y la secretaría de educación; **ii)** amonestación pública en anuncio de un periódico de circulación local o publicación en lugar visible por una semana, cuando incurra en la misma falta por segunda vez; **iii)** suspensión de la licencia de funcionamiento hasta por 6 meses con interventoría de la secretaría, cuando incurra en la misma falta por tercera vez; **iv)** suspensión de la licencia de funcionamiento hasta por 1 año con interventoría de la secretaría, cuando incurra en la misma falta por cuarta vez y **v)** cancelación de la licencia de funcionamiento, cuando incurra en la misma falta por quinta vez.

“Artículo 2.3.7.4.1. Sanciones. Las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias por parte de los establecimientos de educación formal o no formal, serán sancionadas sucesivamente por los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales dentro de su competencia, de conformidad con la escala que a continuación se establece, salvo que por su gravedad o por constituir abierto desacato, ameriten la imposición de cualquiera de las sanciones aquí previstas, en forma automática:

1. Amonestación pública que será fijada en lugar visible del establecimiento o institución educativa y en la respectiva secretaría de educación, por la primera vez.
2. Amonestación pública con indicación de los motivos que dieron origen a la sanción, a través de anuncio en periódico de alta circulación en la localidad, o en su defecto de publicación en lugar visible, durante un máximo de una semana, si reincidiere.
3. Suspensión de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por seis (6) meses, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4o y 195 de la [Ley 115 de 1994](#), conlleva la interventoría por parte de la secretaría de educación competente, a través de su interventor asesor, cuando incurra en la misma violación por la tercera vez.
4. Suspensión de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por un año, que conlleva a la interventoría por parte de la secretaría de educación a través de un interventor asesor, cuando incurra en la misma violación por la cuarta vez.
5. Cancelación de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, cuando incurra en la misma violación por quinta vez.
(...)
([Decreto 907 de 1996](#), artículo 15).”

A su turno, el artículo 2.3.7.4.5. del DURSE, relacionado con conductas directamente violatorias de las normas legales y reglamentarias sobre la naturaleza y estructura del servicio público de

educación, establece que las siguientes pueden acarrear la sanción de suspensión de la licencia de funcionamiento o del reconocimiento de carácter oficial, cuando se incurra en ellas por primera vez y en caso de reincidencia, la cancelación de la misma: **i)** vincular personal docente al establecimiento educativo sin los requisitos legales, salvo las excepciones legales; **ii)** suministrar información falsa a las autoridades educativas para la toma de decisiones; **iii)** apartarse objetiva y ostensiblemente de los objetivos y fines del servicio público educativo; **iv)** no adoptar el PEI o adoptarlo irregularmente; **v)** expedir diplomas, certificados y constancias falsas, y vender o proporcionar información falsa; **vi)** impedir la constitución de órganos de gobierno escolar u obstaculizar sus funciones y **vii)** incurrir reiteradamente en conductas sancionables.

“Artículo 2.3.7.4.5. Mérito para sancionar. Las autoridades competentes estudiarán la existencia de mérito para aplicar el régimen sancionatorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.3.7.4.1. del presente Decreto.

Para tales efectos tendrán en cuenta que por constituir conductas directamente violatorias de las disposiciones legales y reglamentarias sobre la naturaleza y estructura del servicio educativo que pueden ofrecer los establecimientos de educación formal y para el trabajo y el desarrollo humano, los siguientes comportamientos podrán llevar directamente a la suspensión de la licencia de funcionamiento o del reconocimiento de carácter oficial, cuando se incurra en ellos por primera vez y en caso de reincidencia, a la cancelación de la misma.

1. Vincular personal docente al establecimiento educativo privado, sin reunir los requisitos legales, salvo las excepciones contempladas en la ley.
2. Suministrar información falsa para la toma de determinaciones que corresponden a la autoridad educativa competente.
3. Apartarse objetiva y ostensiblemente de los fines y objetivos de la educación y de la prestación del servicio público educativo para el cual se organizó el establecimiento o la institución.
4. Abstenerse de adoptar el proyecto educativo institucional o adoptarlo irregularmente.
5. Expedir diplomas, certificados y constancias falsos y, en general, vender o proporcionar información falsa.
6. Impedir la constitución de los órganos del Gobierno escolar u obstaculizar su funcionamiento.
7. Incurrir de manera reiterada en faltas o conductas sancionables.

(Decreto 907 de 1996, artículo 19).” **(Negrita y subrayado nuestros)**

Finalmente, el artículo 2.3.7.4.6. del DURSE, respecto a las sanciones contra los establecimientos educativos públicos sin reconocimiento de carácter oficial o privados sin licencia de funcionamiento, establece que cuando se compruebe lo anterior, la autoridad educativa debe ordenar su cierre inmediato hasta cuando de cumpla con dicho requisito.

“Artículo 2.3.7.4.6. Establecimientos sin licencia. Cuando se compruebe que un establecimiento privado de educación formal o de educación para el trabajo y el desarrollo humano, funcione sin licencia de funcionamiento

o reconocimiento de carácter oficial, exigida por el artículo 138 de la [Ley 115 de 1994](#), la autoridad competente ordenará su cierre inmediato, hasta cuando cumpla con tal requerimiento.

([Decreto 907 de 1996](#), artículo 20).” (Negrita y subrayado nuestros)

La expresión “cierre inmediato” de la norma anterior, no quiere decir que en el servicio público de educación exista un régimen sancionatorio de naturaleza objetiva, es decir, que proceda por la simple ausencia del reconocimiento de carácter oficial o la licencia de funcionamiento, pues no hay ninguna disposición legal que así lo establezca.

Lo que quiere significar la aludida expresión es que debe procederse con apremio, dadas las connotaciones de dicha conducta, pero respetando en todo caso las garantías del derecho fundamental al debido proceso administrativo, entre ellas: **i)** conocer el inicio de la actuación; **ii)** ser oído durante el trámite; **iii)** ser notificado en debida forma; **iv)** que se adelante por la autoridad competente y respeto de las formas legales propias de cada juicio; **v)** que no se presenten dilaciones injustificadas; **vii)** gozar de la presunción de inocencia; **viii)** ejercer los derechos de defensa y contradicción; **ix)** presentar pruebas y controvertir las que se alleguen por la parte contraria; **x)** resolución motivada; **xi)** impugnar la decisión adoptada y **xii)** promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso.²

3.3. Procedimiento sancionatorio del servicio público de educación.

El artículo 2.6.6.6. del DURSE, relativo a la inspección y vigilancia del servicio público de educación para el trabajo y el desarrollo humano, establece que la misma debe realizarse por la autoridad competente en cada entidad territorial certificada, es decir, por la secretaría de educación o quien haga sus veces.

“**Artículo 2.6.6.6. Función de inspección y vigilancia.** De conformidad con lo dispuesto en la Leyes [115 de 1994](#) y [715 de 2001](#) y [Decreto 907 de 1996](#), en la manera en que queda compilado en el presente Decreto, el ejercicio de la función de inspección y vigilancia estará a cargo de la autoridad competente en cada entidad territorial certificada.

El incumplimiento de las disposiciones establecidas en este Título dará lugar a las sanciones previstas en la ley, de acuerdo con el procedimiento señalado para tal efecto.

([Decreto 4904 de 2009](#), artículo 5.6).” (Negrita y subrayado nuestros)

Como se observa, la norma en cita también dispone que, el incumplimiento de las normas del título donde está contenida (en realidad la norma original³ del decreto compilado se refería al incumplimiento de las normas de todo el decreto y no solo las del título) es pasible de la imposición

² Corte Constitucional, Sentencia C-248 de 2013.

³ “**5.6. Función de inspección y vigilancia.** De conformidad con lo dispuesto en la Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001 y el Decreto 907 de 1996, el ejercicio de la función de inspección y vigilancia estará a cargo de la autoridad competente en cada entidad territorial certificada.

El incumplimiento de las disposiciones establecidas en este decreto dará lugar a las sanciones previstas en la ley, de acuerdo con el procedimiento señalado para tal efecto.” (Negrita y subrayado nuestros)

de las sanciones legales correspondientes, de acuerdo con el procedimiento establecido para tal fin. Antes de continuar con el hilo argumentativo, hacemos un paréntesis en este punto.

Sin perder de vista la aclaración del párrafo anterior, tenemos que, lo establecido en el segundo inciso de la norma citada quiere decir que, por ejemplo, el incumplimiento de las siguientes normas es pasible de las sanciones establecidas en el artículo 2.3.7.4.1. del DURSE: **i)** tener registro de los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano ofrecidos⁴ (arts. 2.6.3.1. y 2.6.4.6.); **ii)** no solicitar la renovación del registro del programa ante la secretaría de educación con 6 meses de antelación a su expiración (art. 2.6.4.7.); **iii)** no admitir nuevos estudiantes en programas con registro expirado (art. 2.6.4.7.); **iv)** proporcionar información falsa o que induzca a error en la publicidad de cada programa con registro expirado (arts. 2.3.7.4.5. (#5) y 2.6.6.1.); entre otras.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.3.7.4.2. del DURSE, referente al procedimiento administrativo sancionatorio en el servicio público de educación, dispone que, la tipificación de cualquier falta, la graduación de las mismas, y la determinación de la procedencia de sanciones, e imposición de estas, se debe adelantar siguiendo el procedimiento referido en el artículo 2.3.7.4.8. ibídem.

“Artículo 2.3.7.4.2. Descargos. La tipificación de cualquier falta la gravedad de la misma, la determinación sobre la procedencia de la sanción y la correspondiente imposición, se adelantará mediante el procedimiento dispuesto en el artículo 2.3.7.4.8 de este Decreto, brindándole al establecimiento o institución educativa investigada, la oportunidad para presentar sus descargos.

(Decreto 907 de 1996, artículo 16).” (Negrita y subrayado nuestros)

En ese orden de ideas, el artículo 2.3.7.4.8. ibídem consagra que las actuaciones administrativas de las entidades territoriales certificadas en ejercicio de las funciones legales y reglamentarias de inspección, vigilancia y control del servicio público educativo deben ceñirse, en lo que corresponda, al procedimiento administrativo general del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

“Artículo 2.3.7.4.8. Procedimiento. A las actuaciones que adelanten los gobernadores o alcaldes y las secretarías de educación o los organismos que hagan sus veces en las entidades territoriales certificadas en educación, en ejercicio de sus competencias de inspección, vigilancia y control, en los términos de la Ley, sus normas reglamentarias y del presente Título, se aplicará en lo pertinente el procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

No obstante, en virtud de los principios y fines de la educación y de la atención que le compete al Estado para favorecer la calidad, el mejoramiento y la cobertura educativa, previo al inicio de cualquier procedimiento sancionatorio, deberán agotarse todos los mecanismos de apoyo y asesoría contemplados en los artículos 2.3.7.1.3., 2.3.7.1.4. y 2.3.7.3.4. de este Decreto.

(Decreto 907 de 1996, artículo 22).” (Negrita y subrayado nuestros)

⁴ Están exceptuados del registro los programas de ETDH del SENA y los de organismos de cooperación internacional, conforme a los artículos 2.6.6.4. y 2.6.6.11. del DURSE, respectivamente.

Finalmente, el artículo 2.3.7.4.7. ejusdem dispone que, contra los actos administrativos sancionatorios de los gobernadores y alcaldes, expedidos en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, solo procede el recurso de reposición. Lo anterior es concordante con el artículo 74.2 del CPACA.

“Artículo 2.3.7.4.7. Impugnaciones. Contra los actos administrativos sancionatorios expedidos por los gobernadores y alcaldes en ejercicio de sus atribuciones de inspección, vigilancia y control, solo procederá el recurso de reposición.

(Decreto 907 de 1996, artículo 21).” (Negrita y subrayado nuestros)

4. Respuesta a la consulta jurídica.

¿Cuál es el régimen y el procedimiento sancionatorio en los casos de no renovación del registro de los programas de la educación para el trabajo y el desarrollo humano?

Respuesta. El régimen sancionatorio en los casos de no renovación del registro de los programas de la educación para el trabajo y el desarrollo humano es el contenido en el artículo 2.6.6.6. del DURSE y demás normas concordantes.

En ese orden de ideas, a modo de ejemplo, citamos algunas normas que pueden ser transgredidas por no renovar el registro de los programas de la ETDH, lo cual es pasible de las sanciones establecidas en el artículo 2.3.7.4.1. ibídem: **i)** tener registro de los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano ofrecidos (ETDH) (arts. 2.6.3.1. y 2.6.4.6.); **ii)** solicitar la renovación del registro del programa de ETDH ante la secretaría de educación con 6 meses de antelación a su expiración (art. 2.6.4.7.); **iii)** no admitir nuevos estudiantes en programas de ETDH con registro expirado (art. 2.6.4.7.); **iv)** proporcionar información falsa o que induzca a error en la publicidad de los programas de ETDH (cuando el registro está expirado) (arts. 2.3.7.4.5. (#5) y 2.6.6.1.); entre otras.

El procedimiento sancionatorio en los casos de no renovación del registro de los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano es el procedimiento administrativo general, establecido en la parte primera del CPACA, al cual remiten los artículos 2.3.7.4.2., 2.3.7.4.8. y 2.6.6.6. del DURSE, conforme fueron expuestos en este escrito.

Finalmente, recuerde que puede consultar los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica en la página web de la Secretaría de Educación del Distrito, <http://www.educacionbogota.edu.co>, siguiendo la ruta: Nuestra entidad / Marco Jurídico / Oficina Asesora Jurídica / Conceptos jurídicos emitidos por la OAJ.

Cordialmente,

JENNY ADRIANA BRETON VARGAS
Jefe Oficina Asesora Jurídica