



**MEMORANDO**

**DE:** FERNANDO AUGUSTO MEDINA GUTIÉRREZ  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**PARA:** ADRIANA ELIZABETH GONZÁLEZ SANABRIA  
Directora Local de Educación de Antonio Nariño

**ASUNTO:** Respuesta a consulta I-2022-54515. Registro de programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano- EDTH.

Respetada Directora local:

De conformidad con su consulta del asunto, la Oficina Asesora Jurídica procederá a pronunciarse, en lo que atañe a las funciones establecidas en los literales A y B1 del artículo 8 del Decreto Distrital 330 de 2008<sup>1</sup>, y en los términos del artículo 28 del CPACA, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, 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.

Bajo ese entendido, su consulta ha sido sintetizada así:

**1. Consulta.**

*“(…) revisando el marco normativo se evidencia con relación a la modalidad a distancia con estrategia virtual para la oferta de programas de ETDH, que el artículo 2.6.4.5. del Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educativo – DURSE, establece que los programas de ETDH podrán ser adelantados en la metodología presencial y a distancia y con estrategia virtual, disponiendo igualmente que los requisitos para ello serán establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, situación que a la fecha el Ministerio no ha reglamentado para los programas de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano.*

*Desde la Dirección Local de Educación mediante oficio S-2022-184326 de 25 de mayo del año en curso, se solicitó a la UNAD “hacer los ajustes correspondientes al proyecto educativo institucional dentro de un término prudencial de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente que expresa que los programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano deben ser ofertados de manera*

<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.”



presencial, para lo cual debe radicar ante esta Dirección Local el plan que permita dar cumplimiento a la Ley.

*Teniendo en cuenta lo expuesto, solicitamos concepto jurídico de cómo proceder frente a la situación anteriormente descrita, para subsanar las inconsistencias con que se expedieron los actos administrativos de registro de programas en modalidad distancia y virtual, a la Universidad Abierta y a Distancia UNAD”*

A continuación, daremos unas orientaciones jurídicas generales respecto a las normas que regulan el asunto consultado, las cuales usted como interesada podrá aplicar, de acuerdo con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su caso concreto.

## 2. Marco Jurídico.

- 2.1. Constitución Política de 1991.
- 2.2. Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la Ley General de Educación”
- 2.3. Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”
- 2.4. Decreto 1075 de 2015 “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”
- 2.5. Decreto 330 de 2008 “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura, y las funciones de la Secretaría de Educación del Distrito, y se dictan otras disposiciones”

## 3. Análisis.

### 3.1. Competencias de la Oficina Asesora Jurídica en sede de consulta.

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 del **Decreto Distrital 330 de 2008**, son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, entre otras: **a)** asesorar y apoyar en materia jurídica al Despacho de la Secretaria y demás dependencias de la Secretaría de Educación; **b)** conceptuar sobre los asuntos de carácter jurídico que le sean consultados por las dependencias de la Secretaría de Educación y **c)** asesorar y revisar los proyectos de acuerdo, decretos, resoluciones y demás actos administrativos que expida la Secretaría de Educación del Distrito y conceptuar sobre su legalidad.

Los conceptos jurídicos se profieren en los términos del artículo 28 de la **Ley 1437 de 2011**, 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. Frente a la naturaleza jurídica de los conceptos, en sentencia **C-542 de 2005**, la Corte Constitucional recogió distintos pronunciamientos de las altas cortes al respecto, y señaló que *“De acuerdo con la perspectiva defendida por el Consejo de Estado, cabría realizar una primera distinción. Los conceptos emitidos por las autoridades públicas en respuesta del derecho de petición de consultas (...) significan, en principio, una orientación, un consejo, un punto de vista. Se convierten en acto administrativo, en la medida en que de tales conceptos se desprendan efectos jurídicos para los administrados”*.

Con fundamento en lo anterior, se precisa nuevamente que esta Oficina Asesora Jurídica, al pronunciarse con ocasión de una petición de consulta, no resuelve casos concretos ni legitima las actuaciones adelantadas por los establecimientos educativos; por ende, no valida concertaciones realizadas por los actores de la comunidad educativa ni afirmaciones de servidores públicos, no asigna obligaciones ni tampoco establece responsabilidades, sino que brinda orientaciones jurídicas generales respecto al marco jurídico aplicable al tema o asunto objeto de consulta relacionado con el sector educativo que no son vinculantes ni de obligatorio cumplimiento y respecto de las cuales usted como interesada podrá aplicar.

### 3.2. Registro de programas de ETDH.

El artículo 1 de la **Ley 115 de 1994** menciona la educación formal, no formal e informal; no obstante, el artículo 1 de la **Ley 1064 de 2006** reemplaza la denominación de Educación no formal por Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano -ETDH. Bajo ese entendido, la ETDH tiene por objeto “*complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados*”<sup>2</sup> y comprende programas de formación laboral en artes y oficios, formación académica y materias conducentes a validación de niveles y grados de la educación formal<sup>3</sup>.

Adicionalmente, el artículo 151 de la **Ley 115 de 1994** dispone como funciones de las Secretarías de Educación dentro de su jurisdicción, organizar el servicio educativo estatal y supervisar su prestación por parte de entidades oficiales y particulares, entre otras.

Para operar de conformidad con la ley, las instituciones de ETDH deben contar con una licencia de funcionamiento o acto de reconocimiento oficial; por su parte, a las instituciones de educación superior – IES que oferten este nivel educativo no se les exige licencia, basta con el reconocimiento de su personería jurídica por parte del Ministerio de Educación Nacional. Según el artículo 2.6.3.2 del **Decreto 1075 de 2015**, la licencia de funcionamiento es el acto administrativo mediante el cual la secretaría de educación de la entidad territorial certificada autoriza la prestación del servicio por tiempo indefinido. Según el artículo subsiguiente, aquellas instituciones de carácter oficial no cuentan con licencia, pero sí con acto de creación o de reconocimiento oficial.

Además de lo anterior, se requiere el registro de los programas que la institución ofrece, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a IES y programas de salud e idiomas, por ejemplo. El artículo 2.6.4.6 del decreto en cita cataloga dicho registro como “*el reconocimiento que mediante acto administrativo hace la secretaría de educación de la entidad territorial certificada del cumplimiento de los requisitos básicos para el funcionamiento adecuado de un programa*” y exige a cada entidad registrar en el Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano – SIET, los programas a los que se les otorgó reconocimiento. (Subrayado nuestro).

En esos términos, tal como lo prevé el artículo 2.6.6.7 del Decreto 1075 de 2015, “*Compete a la secretaría de educación de la entidad territorial certificada, la expedición de las constancias de existencia y representación legal de las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano de su jurisdicción; de la existencia de los programas registrados y su vigencia y las demás constancias relacionadas con certificados de aptitud ocupacional expedidos por dichas instituciones para ser acreditados en el exterior*”. (Subrayado nuestro).

### 3.3. Educación en modalidad no presencial.

<sup>2</sup> Artículo 36 de la Ley 115 de 1994.

<sup>3</sup> Artículo 38 ibidem.

Con respecto a la educación no presencial, el artículo 50 de la **Ley 115 de 1994** consagra como deber del Estado facilitar y promover especialmente la educación a distancia y semipresencial para los adultos.

De otra parte, en lo atinente a la oferta de programas de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, el artículo 2.6.4.5 del **Decreto 1075 de 2015** autoriza la metodología a distancia, dentro de la cual está inmersa la estrategia de educación virtual:

**“Artículo 2.6.4.5. Metodología. Las instituciones que prestan el servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano podrán adelantar programas en la metodología de educación presencial y a distancia, **siempre y cuando el acto administrativo de registro del programa así lo autorice.****

Cuando una institución adopte la metodología a distancia deberá contar con la infraestructura tecnológica necesaria para el desarrollo del programa y demostrar las estrategias para desarrollar actividades académicas que impliquen la realización de prácticas, talleres, asesorías y demás actividades que garanticen el acompañamiento a los estudiantes.

Además se indicará el proceso de diseño, gestión, producción, distribución y uso de materiales y recursos, con observancia de las disposiciones que salvaguardan los derechos de autor.

Cuando una institución ofrezca un programa con la estrategia de educación virtual debe garantizar como mínimo el 80% de virtualidad y la institución estará obligada a suministrar a los aspirantes, con antelación a la matrícula, información clara sobre los requerimientos tecnológicos y de conectividad necesarios para cursar el programa.

**Los requisitos para el ofrecimiento de los programas en la metodología a distancia serán establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.**

**Parágrafo.** Los programas de formación de personal auxiliar en las áreas de la salud, se realizarán de manera presencial tanto en su etapa electiva como en las prácticas. Deberán disponer de prácticas formativas supervisadas por profesores responsables de ellas y de los escenarios apropiados para su realización, reguladas mediante convenios docencia servicio.

El Ministerio de Educación Nacional podrá establecer requisitos especiales para la realización de prácticas en los programas que impliquen riesgo social.” (Subrayado y resaltado fuera de texto)

En concepto 2020-EE-256811 del 23 de diciembre de 2020, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación concluyó que *“El Ministerio de Educación Nacional de Colombia no ha reglamentado la educación a distancia y virtual para adultos y siendo, la educación virtual una modalidad de la educación a distancia, no es viable dar apertura a este tipo de modalidades”*.

### **3.4. Cesación de efectos de los actos administrativos de registro de programas.**

Se ha entendido por ejecutoriedad del acto administrativo, aquel atributo del cual se deriva la obligatoriedad de dar cumplimiento a éste, presumiendo que su expedición se realizó con base en los elementos legales exigidos.

En Colombia, según el artículo 87 de la **Ley 1437 de 2011**, se predica la firmeza de un acto administrativo desde la notificación, comunicación o publicación de éste cuando no procede ningún recurso; desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos; desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si no fueron interpuestos o si se renunció a ellos;

desde el día siguiente a la notificación de aceptación del desistimiento de los recursos, y desde el día siguiente al de protocolización del silencio administrativo positivo.

Según lo dispuesto en el artículo 89 *ibidem.*, una vez en firme dichos actos, se presumen legales mientras no sean anulados por la jurisdicción contenciosa<sup>4</sup>, y las obligaciones a cargo de la administración y en beneficio de los particulares resultan exigibles.

En caso de evidenciarse la necesidad de modificar las condiciones en que se concedió la autorización de programas, la administración debe evaluar la procedencia de las siguientes alternativas:

- Derogatoria de los actos administrativos:

La derogatoria de los actos administrativos puede ser tácita, expresa u orgánica. Según lo considerado por la Corte Constitucional en **sentencia C-668 de 2014**, *“La primera se produce cuando explícitamente una nueva disposición suprime formalmente a una anterior; mientras que, la segunda, supone la existencia de una norma posterior que contiene disposiciones incompatibles con aquella que le sirve de precedente. A estas categorías se suma la denominada derogatoria orgánica, en algunas ocasiones identificada como una expresión de derogatoria tácita, la cual tiene ocurrencia en aquellos casos en que es promulgada una regulación integral sobre una materia a la que se refiere una disposición, aunque no haya incompatibilidad entre sus mandatos”*.

- Revocatoria de los actos administrativos:

La **Ley 1437 de 2011** contempla en su artículo 93 las causales por las cuales procede la revocatoria de los actos administrativos y las condiciones en que puede hacerse, esto es, por manifiesta oposición a la Constitución o la Ley, cuando el acto no esté conforme con el interés público o social o atente contra él o cuando con el acto se cause agravio injustificado a una persona.

Debe advertirse que, el artículo 97 de la misma norma señala que, cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica particular y concreta o reconocido un derecho, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del titular.

- Demanda de los actos administrativos:

La administración puede demandar sus propios actos ante la jurisdicción contenciosa en ejercicio de la acción de lesividad. El Consejo de Estado – Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 22 de junio de 2001 expediente 13172, se pronunció al respecto en los siguientes términos:

*“La administración cuando advierte que expidió un acto administrativo particular que otorgó derechos a particulares puede discutir su legalidad ante el juez administrativo; se constituye pues en demandante de su propio acto, posición procesal que la doctrina española ha calificado como la acción de lesividad, la cual conforma un proceso administrativo especial, entablada por la propia Administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaró derechos a favor de una particular, porque es, además de ilegal, lesivo a los intereses de la Administración, vía en que la carga de la prueba de la invalidez del acto está a cargo de la demandante”*.

---

<sup>4</sup> Artículo 88 *ibidem.*

- Declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos:

Sobre la pérdida de fuerza ejecutoria se pronunció el Consejo de Estado en **sentencia 00209 de 2018**, que reitera las siguientes consideraciones esbozadas por la Corte Constitucional en **sentencia T-125 de 2009**:

Ha recordado también la Corte Constitucional que «[...] en nuestro derecho administrativo, la ejecución obligatoria de un acto administrativo sólo puede suspenderse o impedirse por tres vías: i) judicial, cuando el órgano judicial competente suspende provisionalmente o anula el acto administrativo por irregularidades de tal magnitud que lo invalida. Su fundamento es, claramente, la ilegalidad o inconstitucionalidad de la medida administrativa, pues nunca puede ser apoyado en razones de conveniencia. ii) administrativa, mediante la revocatoria directa de la decisión administrativa. En esta situación, la autoridad que expidió el acto o su superior jerárquico lo deja sin efectos mediante un acto posterior plenamente motivado y con base en las tres causales consagradas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, dentro de las cuales se encuentra la manifiesta oposición a la Constitución o la ley. iii) **automática, cuando se presentan las causales previstas en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo para la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, tal es el caso del decaimiento del acto administrativo o desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho**»

Prevé el artículo 91 de la **Ley 1437 de 2011** las causales de pérdida de fuerza ejecutoria (automática en términos de la Corte Constitucional) de los actos administrativos, y que de configurarse devendría en la imposibilidad de producir efectos, esto es, de ser ejecutados y de ser obligatorios. Dichas causales son:

**Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo.** Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

En **Concepto 2403 del 5 de marzo de 2019**, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado reiteró la doctrina acogida en los Conceptos 2195 de 2014 y 2372 de 2018, que sintetizó de la siguiente manera:

*i)* La Constitución habilita a la Ley para que consagre causales excepcionales a través de las cuales la misma Administración puede hacer cesar los efectos de los actos administrativos, como ocurre cuando desaparecen los fundamentos de hecho o de derecho del mismo acto administrativo

*ii)* Respecto de las formas de extinción de los actos administrativos, generales o particulares y concretos, se ha reconocido y consagrado la figura jurídica del decaimiento del acto administrativo, o sea, la extinción de ese acto jurídico **producida por circunstancias sobrevinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto:**

**a) derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad; c) declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter**

**general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular; y d) desaparición de las circunstancias fácticas o de hecho que determinaron el reconocimiento de un derecho o situación jurídica particular y concreta.**

*iii)* En cuanto a actos administrativos particulares y concretos se citó en el Concepto 2195 la sentencia del 12 de octubre de 2012 de la Sección Segunda, Subsección A, de esta Corporación<sup>[82]</sup>, decisión que se pronunció sobre el reconocimiento de una prima técnica por parte del Rector de la Universidad Surcolombiana, con fundamento en el Decreto 2164 de 1991 que el Consejo de Estado declaró nulo mediante sentencia de 19 de marzo de 1998 -expediente 11955-. Se dijo: (...)

*El fenómeno de decaimiento que acontece en el sub exámine respecto del acto generador del derecho en discusión, que no es otra cosa que la desaparición de su fundamento de derecho o de las razones de orden jurídico que motivaron su expedición con posterioridad a su nacimiento, implica a la luz del artículo 66 ibídem la pérdida de fuerza ejecutoria del mismo y la extinción de sus efectos jurídicos, lo que le resta obligatoriedad a su contenido y por ende lo sustrae como título jurídico válido para alegar el amparo o protección del derecho en el reconocido (...)*

*iv)* En síntesis, el decaimiento del acto administrativo opera hacia el futuro y es un fenómeno que en nada afecta su validez ni contraría su presunción de legalidad<sup>[83]</sup>, pues esta solamente puede ser desvirtuada por el juez.<sup>[84]</sup> Ocurre por ministerio de la ley, es decir que el acaecimiento de la causal *ipso jure* impide que la Administración pueda perseguir el cumplimiento de la decisión, de modo que las obligaciones allí contenidas quedan sin poder coercitivo respecto de sus destinatarios.<sup>[85]</sup> (Subrayado y resaltado nuestro).

#### **4. Respuesta a inquietudes formuladas en la consulta.**

Resulta relevante precisar que, en sede de consulta, esta Oficina Asesora no hace pronunciamiento alguno en términos de conveniencia, pertinencia o validez. Bajo este entendido, en el marco de las funciones establecidas en los literales A y B del artículo 8 del Decreto Distrital 330 de 2008, y en los términos del artículo 28 del CPACA, la dependencia a mi cargo le corresponde brindar orientaciones jurídicas generales respecto al marco jurídico aplicable al tema o asunto objeto de consulta como se ha expuesto con la presente, que no son vinculantes ni de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Según lo dispuesto en la normativa estudiada antes expuesta, reconocer o autorizar a instituciones que deseen prestar el servicio educativo es una competencia atribuida a las entidades territoriales certificadas en educación, a través de la expedición de licencias de funcionamiento o actos de reconocimiento oficial. En ese mismo orden, compete a las secretarías de educación, a través de actos administrativos, autorizar y registrar los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano a ofertar.

Es así como de conformidad con los artículos 2.6.4.5 y 2.6.4.6 del **Decreto 1075 de 2015**, el acto administrativo de registro de programa debe autorizar la metodología para prestar el servicio, una vez se verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos para ello.

Como corolario de lo anterior, deberá advertirse si los actos administrativos mediante los cuales se registran los programas de ETDH ofertados por la UNAD en modalidad virtual se encuentran en firme, se presumen legales y su cumplimiento es exigible por parte de la administración y los particulares. En dado caso, de requerirse dejar sin efectos los actos que autorizan la prestación del servicio en determinada modalidad, deberá procederse a su derogatoria, revocatoria, demanda o declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria, según corresponda.

Así las cosas, advirtiendo que la consulta tiene por fin recibir instrucciones sobre “*cómo proceder frente a la situación anteriormente descrita, para subsanar las inconsistencias con que se expidieron los actos administrativos de registro de programas*”, no le es dable a esta Oficina Asesora pronunciarse de fondo sobre el caso particular y concreto puesto a consideración, en la medida que excede sus competencias.

En esa medida, le corresponde a la Dirección de Inspección y Vigilancia de la SED proferir lineamientos puntuales, sobre el particular, de obligatorio cumplimiento según lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto Distrital 330 de 2008: “*ejecutar a través de los equipos locales de inspección y vigilancia, los planes, programas y proyectos para el ejercicio de la función de inspección y vigilancia que ordena la Constitución Política*”<sup>5</sup>, “*adelantar las investigaciones administrativas a que haya lugar contra establecimientos de educación formal, Instituciones de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano (...)*”<sup>6</sup> y “*conocer de los recursos de apelación contra los actos administrativos proferidos por los Directores Locales de Educación concernientes a la legalización de establecimientos educativos y definición de tarifas; proyectar las resoluciones para la firma del Secretario de Educación*”<sup>7</sup>.

En los anteriores términos, se da respuesta a su solicitud.

Finalmente, recuerde que puede consultar los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica en la página web de la Secretaría de Educación del Distrito siguiendo la ruta: [https://educacionbogota.edu.co/portal\\_institucional/transparencia/conceptos-oficina-juridica](https://educacionbogota.edu.co/portal_institucional/transparencia/conceptos-oficina-juridica)

Cordialmente,



**FERNANDO AUGUSTO MEDINA GUTIÉRREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: María Camila Cótamo Jaimes.- Abogada Oficina Asesora Jurídica.  
Proyectó: Paula Andrea Ballesteros A. - Abogada Contratista Oficina Asesora Jurídica.

<sup>5</sup> Numeral A.

<sup>6</sup> Numeral E.

<sup>7</sup> Numeral F.