ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

S-2014-153165

Bogotá D.C., 14 de octubre de 2014

RADICACIÓN CORRESPONDENCIA INTERNA
I-2014-
Fecha 14 – 10 - 2014
No. Referencia
15 OCT 2014

Señoras
MATILDE OBANDO ENRIQUEZ
Directora Local de educación de Chapinero
CATALINA VALENCIA GAITÁN
Directora Local de educación de Teusaquillo
Carrera 27A 40A-28
Ciudad

Asunto: Consulta sobre aplicación de la condición resolutoria prevista en el artículo 91.4 del C.P.A.C.A. a los actos administrativos de los trámites de legalización de instituciones de educación formal y de instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano (antes denominada educación no formal)

Referencia: Radicado I-2014-49242

Respetadas directoras

De conformidad con su consulta elevada mediante radicado I-2014-49242del 29/09/2014, este despacho procederá a emitir concepto, de acuerdo con lo establecido en los literales A y B[1] 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

¿Es posible aplicar una condición resolutoria a los actos administrativos de los trámites de legalización de instituciones de educación formal y de instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano (antes denominada educación no formal) y eventualmente, la causal de pérdida de fuerza de ejecutoria de dichos actos por cumplimiento de dicha condición resolutoria, prevista en el artículo 91.4 del C.P.A.C.A.?

Para resolver la consulta se analizarán las normas sobre: **i)** organización, inspección, vigilancia y supervisión del servicio educativo; **ii)** licencia de funcionamiento y registro de programas de instituciones privadas de educación para el trabajo y el desarrollo humano; **iii)** licencia de funcionamiento de establecimientos educativos privados para prestar el servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media; **iv)** aplicación de la parte primera del CPACA a las actuaciones administrativas de todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles; **v)** jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico colombiano; y finalmente, **vi)** se responderá la consulta de manera concreta.

153165

[1] **Decreto Distrital 330/08. "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."

DE BOGOTÁ D.C. Secretaría EDUCACIÓN

Hora Recibido: 16.10.14
No. Folios: 1
Anexos: 8

Av. Eldorado No. 66 – 63
PBX: 324 10 00
Fax: 315 34 48
www.sedbogota.edu.co
Información: Línea 195

BOGOTÁ HUMANA

2. Marco Normativo

Ley 115 de 1994[2]
Ley 715 de 2001[3]
Ley 1437 de 2011[4]
Decreto Nacional 2247 de 1997[5]
Decreto Nacional 3433 de 2008[6]
Decreto Nacional 4904 de 2009[7]

3. Análisis jurídico

3.1. Organización, inspección, vigilancia y supervisión del servicio educativo

3.1.1. Autonomía de los municipios y distritos certificados para organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción. Los artículos 151 (literales C y L) y 153 de la Ley 115/94, y 7.12 de la Ley 715/01, establecen que corresponde a los distritos y municipios certificados organizar, ejecutar, vigilar y evaluar el servicio educativo; orientar, asesorar y en general, dirigir la prestación de los servicios educativos estatales.

3.1.2. Inspección y vigilancia de la Educación. El artículo 170 de la Ley 115/94, estatuye que las funciones de inspección, vigilancia, control y asesoría de la educación y administración educativa 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.

Asimismo, los artículos 171 de la Ley 115/94 y 7.8 de la Ley 715/01 dispone que los gobernadores y los alcaldes pueden ejercer la inspección, vigilancia y supervisión del servicio educativo a través de las respectivas secretarías de Educación.

---

[2] Por la cual se expide la ley general de educación.

[3] 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.

[4] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[5] Por el cual se establecen normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar y se dictan otras disposiciones.

[6] Por el cual se reglamenta la expedición de licencias de funcionamiento para establecimientos educativos promovidos por particulares para prestar el servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media.

[7] Por el cual se reglamenta la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano y se dictan otras disposiciones.

3.2. Licencia de funcionamiento y registro de programas de instituciones privadas de educación para el trabajo y el desarrollo humano

3.2.1. Requisitos para prestar el servicio educativo. Los numerales 2.1.1. y 2.1.2. del artículo 1 del Decreto Nacional 4904/09 establecen que las instituciones privadas de educación para el trabajo y el desarrollo humano para prestar el servicio educativo, deben cumplir los siguientes requisitos:

3.2.1.1. Tener licencia de funcionamiento.
3.2.1.2. Obtener el registro de los programas.

3.2.2. Licencia de funcionamiento. Según el numeral 2.2 del artículo 1 del Decreto Nacional 4904/09, se entiende por licencia de funcionamiento de instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano de naturaleza privada, el acto administrativo mediante el cual, en el ámbito de su jurisdicción, la secretaría de educación de la entidad territorial certificada en educación, autoriza la creación, organización y funcionamiento de dichas instituciones.

Según la norma en referencia, la licencia de funcionamiento se otorgará por tiempo indefinido y se sujetará a las condiciones establecidas en el acto administrativo que la otorga.

3.2.3. Registro de los programas. El numeral 3.8 del artículo 1 del Decreto Nacional 4904/09 determina que para obtener el registro de un programa, la institución prestadora del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano debe presentar a la secretaría de educación un proyecto educativo institucional que contenga los requisitos básicos establecidos en dicha norma.

Para los programas de salud, de mecánica dental y de cosmetología y estética integral, la institución debe presentar la propuesta en medio físico y magnético, por cuanto dichos programas deben obtener concepto técnico previo por parte de la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud o quien haga sus veces, conforme lo establecido en el numeral 3.16 del Decreto Nacional 4904/09 en concordancia con el artículo 9.2.C. del Decreto Nacional 2006/08 y el Acuerdo 153/12.

3.3. Licencia de funcionamiento de establecimientos educativos privados para prestar el servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media. El artículo 3 del Decreto Nacional 3433/08 establece que las modalidades de la licencia de funcionamiento para este tipo de establecimientos son:

"**Artículo 3°.** ***Alcance, efectos y modalidades de la licencia de funcionamiento.*** La Secretaría de Educación respectiva podrá otorgar la licencia de funcionamiento en la modalidad definitiva, condicional o provisional, según el caso. Será expedida a nombre del propietario, quien se entenderá autorizado para prestar el servicio en las condiciones señaladas en el respectivo acto administrativo.

Es definitiva la licencia de funcionamiento que expide la Secretaría de Educación competente, **previa presentación y aprobación** de la propuesta de Proyecto Educativo Institucional (PEI), el concepto de uso del suelo, el concepto sanitario o acta de visita, la licencia de construcción y el permiso de ocupación o acto de reconocimiento, cuando se requiera. Esta licencia será concedida por tiempo indefinido, **previa verificación de los requisitos establecidos en el presente decreto y demás normas que lo complementen o modifiquen.**

Es condicional la licencia de funcionamiento que expide la Secretaría de Educación competente, **previa presentación y aprobación** de la propuesta de Proyecto Educativo Institucional (PEI), del concepto de uso del suelo y de la licencia de construcción o acto de reconocimiento. El carácter condicional se mantendrá hasta tanto se verifiquen los requisitos establecidos en el inciso anterior. Esta licencia será expedida por 4 años, y podrá ser renovada por períodos anuales a solicitud del titular, siempre que se demuestre que los requisitos adicionales para obtener la licencia en la modalidad definitiva no han sido expedidos por la autoridad competente, por causas imputables a esta.

Es provisional la licencia de funcionamiento que expide la Secretaría de Educación competente, **previa presentación y aprobación** de la de la propuesta de Proyecto Educativo Institucional (PEI) y del concepto de uso del suelo."

Parágrafo 1°. El solicitante únicamente se entenderá autorizado a prestar el servicio educativo con la licencia de funcionamiento expedida en la modalidad condicional o definitiva.

Parágrafo 2°. Las licencias otorgadas de conformidad con las normas anteriores a la expedición de este decreto conservarán su vigencia. No obstante, cualquier modificación que se requiera deberá ajustarse a lo dispuesto en este decreto.
(Negritas y subrayado fuera de texto)

3.4. Aplicación de las normas de la parte primera del CPACA a las actuaciones administrativas de todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles.

3.4.1. Los procedimientos que por regla general se aplican a las actuaciones administrativas. El artículo 2 del CPACA dispone que las autoridades deben sujetar sus actuaciones a los procedimientos allí establecidos, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales, y que en lo no previsto en estos, se aplicarán las disposiciones del CPACA.

3.4.2. Los principios que rigen las actuaciones administrativas. El artículo 3 del CPACA determina que todas las autoridades deben interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política[8], en la Parte Primera del CPACA[9] y en las leyes especiales. Según la norma en cita, entre otros principios, las actuaciones administrativas se rigen por los principios eficacia, economía y celeridad.

3.5. Jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico colombiano. La corte Constitucional en Sentencia C-037/00, respecto a la jerarquía normativa del sistema jurídico colombiano, precisó:

"El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal.
(...)
La unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico.

---

[8] **Constitución Política. "Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)"

[9] **C.P.A.C.A. "Artículo 3°. Principios.** (...)
Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad."

4. Respuesta al problema jurídico

¿Es posible aplicar una condición resolutoria a los actos administrativos de los trámites de legalización de instituciones de educación formal y de instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano (antes denominada educación no formal) y eventualmente, la causal de pérdida de fuerza de ejecutoria de dichos actos por cumplimiento de dicha condición resolutoria, prevista en el artículo 91.4 del C.P.A.C.A.?

4.1. Aplicación de condición resolutoria al acto administrativo que otorga la licencia de funcionamiento de establecimientos educativos privados para prestar el servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media. Como claramente lo señala el artículo 3 del Decreto Nacional 3433/08, las modalidades de licencia de funcionamiento son definitiva, condicional y provisional, y para el otorgamiento de cada una, se deben cumplir, los requisitos allí establecidos para cada caso y los demás que resulten aplicables en virtud de las normas concordantes y complementarias. Así las cosas, tendríamos lo siguiente:

4.1.1. Licencia definitiva. Una licencia definitiva, conforme a la norma citada al pie, solo se puede otorgar, "**previa verificación**" de los requisitos establecidos en la misma y demás normas complementarias. Entonces los requisitos previos serían:

a. Propuesta de Proyecto Educativo Institucional en medio magnético y físico.
b. Concepto de uso del suelo.
c. Licencia de construcción y permiso de ocupación o acto de reconocimiento cuando se requiera.
d. Concepto sanitario favorable vigente o acta de visita actualizada, concedida por la Secretaría Distrital de Salud.
e. Plan de prevención de emergencias y desastres, previamente inscrito en la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias DPAE
f. Acreditar la propiedad o tenencia del inmueble, ya sea a través del certificado de libertad y tradición del inmueble o contrato de arrendamiento, con una duración no inferior a dos años.
g. Hoja de vida del Director con soportes de formación académica y fotocopia de la cédula. Las condiciones deben ser como mínimo las establecidas en el artículo 10 del Decreto Ley 1278/02.
h. Proyección de personal docente, administrativo y de servicios, especificando formación académica requerida.
i. Documento que acredite la existencia y representación legal, si el propietario es una persona jurídica.
j. Manual de Autoevaluación para Colegios nuevos del Ministerio de Educación, para la adopción de tarifas.

k. Concepto previo favorable del SENA o de una institución de educación superior que desarrolle programas con la estrategia de educación virtual, si alguno de los programas se desarrolla con dicha estrategia.
l. Constancia de asistencia al seminario de inducción realizado por la SED, cuya validez es de un año
m. Los demás requisitos que resulten aplicables de acuerdo a las normas concordantes y complementarias.

En caso de que falte cualquiera de los anteriores requisitos o de alguno que resulte aplicable por normas concordantes o complementarias, no es posible expedir licencia de funcionamiento definitiva. En ese orden de ideas, para licencias definitivas, no se puede expedir un acto administrativo sometido a la condición resolutoria de que se cumplan algunos(s) requisitos faltantes dentro de cierto periodo de tiempo, ya que el decreto reglamentario no lo establece así y por ende, la administración no puede cambiar a través de una resolución lo dispuesto en aquel, en atención al principio de jerarquía normativa.

4.1.2. Licencia Condicional. Una licencia condicional se puede otorgar si, de todos los requisitos mencionados anteriormente, únicamente falta el requisito del concepto sanitario favorable vigente o acta de visita actualizada, concedida por la Secretaría Distrital de Salud. En este caso, sí se puede expedir acto administrativo sometido a la condición resolutoria de que se acredite el requisito mencionado. Adicionalmente, como se mencionó en el aparte pertinente, esta licencia debe expedirse por 4 años y luego de este periodo puede renovarse cada año a solicitud del titular, siempre que se demuestre que las exigencias faltantes no han sido aportadas por causas atribuibles a la autoridad competente.

4.1.3. Licencia Provisional. Una licencia condicional se puede otorgar simplemente con la presentación y aprobación de la propuesta de Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el concepto de uso del suelo. Para este caso no es posible expedir resolución de otorgamiento de licencia de funcionamiento si falta alguno de estos dos requisitos, ya que la norma es clara en definir que para el efecto, deben cumplirse como mínimo ambos. La condición que si debe establecerse en el acto es que para el otorgamiento de la licencia condicional o definitiva deben cumplirse los demás requisitos necesarios para tal fin.

4.2. Aplicación de condición resolutoria al acto administrativo que otorga la licencia de funcionamiento a institución educativa privada para el trabajo y el desarrollo humano. Teniendo en cuenta que para este caso la norma no establece varias modalidades de licencia de funcionamiento, (como sí lo hace en el caso de licencias de funcionamiento de establecimientos educativos privados de preescolar, básica y media), entonces la licencia únicamente se concede de manera definitiva, por

lo tanto, en cualquier caso, siempre deben estar cumplidos todos y cada uno de los requisitos exigidos por las normas aplicables.

Bajo ese contexto, la única condición resolutoria a la que puede estar sometido este acto, es a la que indica que si transcurridos 2 años contados a partir de la expedición de la licencia de funcionamiento, la institución no hubiere iniciado actividades académicas, ésta se entenderá cancelada, procediendo a expedir el acto que así lo formalice, conforme lo dispuesto en el parágrafo del numeral 2.4.7. del artículo 1 del Decreto Nacional 4904/09.

4.3. Aplicación de condición resolutoria al acto administrativo que concede el registro de los programas de formación de una institución educativa privada para el trabajo y el desarrollo humano. Sin importar las condiciones particulares, siempre que se otorgue el registro de programas de formación de una institución educativa privada para el trabajo y el desarrollo humano, deben estar cumplidos todos y cada uno de los requisitos del numeral 3.8. del artículo 1 del Decreto Nacional 4904/09.

Dado que la norma en cita no prevé, como sí lo hace en otros casos, el cumplimiento parcial de ciertos requisitos, no puede la Administración, en el marco de su autonomía administrativa, establecer unas reglas distintas o proferir un acto en ese sentido, ya que el decreto reglamentario es claro en señalar que los requisitos allí señalados son básicos, es decir, que no puede faltar ninguno para la concesión del registro de los programas de formación. En ese sentido, se reitera que la Administración no puede, por principio de jerarquía normativa, cambiar a través de una resolución lo dispuesto en un decreto reglamentario.

Finalmente, una recomendación para optimizar la gestión administrativa en estos casos, además del seminario de inducción, sería la elaboración de un volante con todo el procedimiento y requisitos para la realización de los trámites en comento, así como la realización de un check list al momento de radicación de las solicitudes, no tanto para verificar que los requisitos estén correctos, sino por lo menos completos.

Cordialmente,

CAMILO BLANCO
Jefe Oficina Asesora de Jurídica

Proyectó: Javier Bolaños Zambrano

C.C. **Subsecretaría de Integración Interinstitucional – SED**
Direcciones Locales de Educación – SED