

Bogotá D.C., 25 de Junio de 2015

No. de radicación 2015-ER-082525
solicitud:



2015-EE-066955

Doctor

Secretaría De Educación Municipal De Montería

Montería

Cordoba

Asunto: Funciones de inspección, control y vigilancia de la educación.

OBJETO DE LA CONSULTA

"(...) El Directivo-Docente JORGE ACOSTA ARIAS (...) ejerce el cargo de Rector de la Institución Educativa ROBINSON PITALUA de esta ciudad, además también es Abogado (...) fue vinculado como Docente al amparo del Decreto 2277 de 1979 y por concurso de méritos por el Decreto 1278 de 2002 (...) Este Directivo-Docente, parte del tiempo que el estado le cancela para el ejercicio de sus funciones, lo utiliza para ejercer su profesión de abogado (...) Con fecha febrero 8 de 2012, se dio traslado a la Contraloría Municipal de unos presuntos hallazgos encontrados en el manejo de Fondos de Servicios Educativos (...) En marzo de 2012 radica una queja irrespetuosa en contra de la Secretaría de Educación Municipal (...) por estos hechos se encuentra denunciado ante la Fiscalía General de la República y la oficina de control interno disciplinario, por los delitos de difamación y calumnia hasta la fecha sin resultados. (...) el líder de la oficina de Inspección y Vigilancia de la Secretaría de Educación de Montería comisiona al Licenciado ANGEL LÓPEZ LOPERA Director de Núcleo Educativo No 3, (...) para que convocará a una reunión de Docentes con el fin de escucharlos y tomar los correctivos a que hubiere lugar (...) el rector le comunica al Director de Núcleo Educativo que le es DENEGADO EL PERMISO PARA REUNIR EL PERSONAL DOCENTE, manifestando que este funcionario no tiene la competencia para solicitar dicha reunión argumentando la ilegalidad de esta oficina, pues en su legislación estas fueron desmontadas con la expedición de la ley 715 de 2001 en su artículo 113. (...) el señor MANUEL BALLESTEROS ANAYA, coloca una queja en contra del Rector (...) por estarle cobrando la suma de \$105.000 por el derecho a Grado, más una silla (...). Una vez la comisión integrada por los funcionarios públicos TOMMY VEGA FUENTES, JOHNNY PICO VERGARA, ÁNGEL LÓPEZ SOLERA y la Delegada de la personería notificaron al Rector ACOSTA ARIAS el motivo de la visita, este manifestó que no aceptaba la visita, por la falta de competencia de esta oficina y según él violándole el debido proceso. (...) Este señor hasta la fecha no ha respondido dichos requerimientos, por lo cual no se les ha respondido a los querellantes sus peticiones, a lo anterior se suma que no responde las solicitudes hechas por esta oficina y no atiende ningún oficio que se dirige a su persona, a la fecha no ha informado la conformación del Consejo Directivo, no entrega informes de ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos, PAC y plan de adquisiciones con sus respectivos soportes, desconoce las directrices de la oficina de talento humano para la evaluación de los funcionarios administrativos cobijados por la Ley 909. (...) este Rector viene desinformando (...) con su argumento de que la oficina de Inspección y Vigilancia de la Secretaría de Educación de Montería es ilegal puesto que el presidente no puede delegar esta función (...) Así mismo no acepta ningún seguimiento al manejo de los Fondos de Servicios Educativos parte de funcionarios de la Secretaría de Educación (...)

Por los hechos anteriormente citados le solicito con el respeto que se merece se sirva darnos una orientación para solucionar esta situación que viene afectando la prestación de un ser educativo en ese Establecimiento Educativo (...)" (SIC).

NORMAS Y CONCEPTO

De conformidad con lo establecido en el artículo 7º del Decreto 5012 de 2009, a esta Oficina le corresponde emitir conceptos y prestar asesoría de tipo jurídico en asuntos que son de competencia del Ministerio de Educación Nacional. Lo anterior no significa que esta Oficina deba resolver casos particulares, que son competencia de otras autoridades. Por consiguiente, teniendo en cuenta su consulta, se procede a emitir un concepto genérico.

Teniendo en cuenta que la consulta versa sobre múltiples hechos relatados en relación con los presuntos incumplimientos a la ley por parte del rector de una institución educativa, a continuación se expondrá de forma general el ejercicio de las funciones de control y vigilancia en materia educativa, así como los controles personales en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Es importante iniciar señalando y recordando que el servicio público educativo se encuentra descentralizado, por lo tanto, son las

entidades territoriales certificadas a las que les corresponde dirigir, planificar y prestar dicho servicio, así como administrar las instituciones educativas que están bajo su jurisdicción. De conformidad con el numeral 7.12 del Artículo 7° de la Ley 715 de 2001, corresponde a los Municipios certificados, organizar la prestación del Servicio Educativo de su jurisdicción.

Hecha esta claridad, cabe precisar que el control que se ejerce en materia de educación es de varias formas: control Fiscal, ejercido por la Contraloría departamental, municipal o distrital, (artículos 267 y 119 de la Constitución Política de Colombia, Ley 610 de 2000); control Disciplinario, ejercido por la Procuraduría General de la Nación y órganos de control interno disciplinario, entre otros (artículo 275 de la Constitución Política de Colombia, Ley 734 de 2002); control penal de acuerdo con el código penal y el código de procedimiento penal); también está el control jurisdiccional contencioso administrativo según la Ley 1437 de 2011; el control político ejercido por las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales según sus competencias (Ley 617 de 2001); y el control social que ejercen, entre otros, las veedurías ciudadanas (Ley 850 de 2003, Ley 136 de 1994, Ley 142 de 1994).

De esta forma, como lo indica la consulta, muchos de los hechos descritos en la misma corresponden a posibles conductas reprochables desde el punto de vista disciplinario por parte del Rector, que de acuerdo con la Ley 734 de 2002, especialmente el artículo 2 es competencia de los órganos de control interno disciplinario de la respectiva Entidad Territorial investigar y sancionar estas conductas. Cabe indicar que conforme al principio del poder disciplinario preferente la Procuraduría General de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario. Para mayor claridad se cita la norma pertinente:

Artículo 2. Titularidad de la acción disciplinaria. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, **corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.**

El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria.

La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.

Artículo 3. Poder disciplinario preferente. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia.

En virtud de la misma potestad, mediante decisión motivada, de oficio o a petición de cualquier persona, podrá avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás dependencias del control disciplinario. También se procederá en la misma forma cuando se desprenda del conocimiento de un proceso.

(...)

Las personerías municipales y distritales tendrán frente a la administración poder disciplinario preferente.

Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

(...)

8. Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento.

(...)

24. Incumplir cualquier decisión judicial, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución.

Ahora bien, en cuanto al control, inspección y vigilancia de la educación esta es una función principal del Presidente de la República, acorde con los numerales 21 y 22 del artículo 189 de la Constitución Política, que le otorgan la función de ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza y de los servicios públicos conforme a la ley, según la cual y en concordancia con el proceso de descentralización, esta función ha sido delegada.

Así, las normas que reglamentan estas funciones son las Leyes 115 de 1994, artículo 151, y 715 de 2001 (*Artículos 6, 6.2.7 Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en la jurisdicción de los entes territoriales, 6.2.13... Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educativos, y 7., 7.8, 7.13*) y, principalmente, el Decreto 907 de 1996 por el cual se reglamenta el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia del servicio público educativo y se dictan otras disposiciones, como quedó compilado y derogado en el 1075 de 2015 "Decreto Único Reglamentario del Sector de la Educación", que en lo pertinente se cita a continuación:

"TÍTULO 7

SUPREMA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS GENERALES

Artículo 2.3.7.1.1. Ejercicio. La función de inspección y vigilancia del servicio público educativo, delegada al Ministerio de Educación Nacional en virtud del Decreto 1860 de 1994, en la manera en que queda compilado en el presente Decreto, se ejercerá atendiendo la Ley, las disposiciones del presente Título y las demás normas reglamentarias expedidas para tal efecto.

En igual forma los gobernadores y alcaldes distritales y municipales ejercerán la competencia de inspección y vigilancia del servicio educativo, asignada a los departamentos, distritos y municipios certificados en educación por las Leyes 715 de 2001 y 115 de 1994.

(Decreto 907 de 1996, artículo 1).

Artículo 2.3.7.1.2. Ámbitos. La inspección y vigilancia se ejercerá en relación con la prestación del servicio público educativo

formal y para el trabajo y el desarrollo humano y con las modalidades de atención educativa a poblaciones a que se refiere el Título III de la Ley 115 de 1994, que se preste en instituciones educativas del Estado o en establecimientos educativos fundados por particulares.

La inspección y vigilancia también se ejercerá en lo pertinente, sobre el servicio educativo informal que se ofrezca en desarrollo de los artículos 43 a 45 de la Ley 115 de 1994, sin perjuicio de las competencias que la Ley haya asignado a otras autoridades.

En este caso, la competencia nacional será ejercida por el Ministerio de Educación Nacional, de Coldeportes y del Ministerio de Cultura en lo que les corresponde de acuerdo con la Ley y por las demás entidades estatales del orden nacional, a cuyo cargo está el manejo de la política de comunicaciones, trabajo, medio ambiente, turismo y tiempo libre.

En las entidades territoriales certificadas en educación, esta misma competencia será ejercida por los gobernadores y alcaldes a través de los organismos departamentales, distritales y municipales que cumplan funciones de dirección en estas mismas materias. (Decreto 907 de 1996, artículo 2).

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).

Artículo 2.3.7.1.4. Forma y mecanismo. La inspección y vigilancia del servicio público educativo se adelantará y cumplirá por parte de las autoridades educativas competentes, mediante un proceso de evaluación y con el apoyo de los supervisores de educación incorporados a las plantas de personal de las entidades territoriales certificadas en educación.

Se ejercerá además, atendiendo las disposiciones legales y reglamentarias sobre control interno, cuando a ello hubiere lugar.

Su ejecución comprende un conjunto de operaciones relacionadas con la asesoría, la supervisión, el seguimiento, la evaluación y el control, sobre los requerimientos de pedagogía, administración, infraestructura, financiación y dirección para la prestación del servicio educativo que garanticen su calidad, eficiencia y oportunidad y permitan a sus usuarios, el ejercicio pleno de su derecho a la educación.

(Decreto 907 de 1996, artículo 4).

(...)

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, artículos 8 y 9).

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).

(...)

Como se indicó en las normas transcritas, el procedimiento del control y vigilancia se encuentra reglado, así como las facultades que pueden ejercerse por cada una de las entidades competentes en esta materia, especialmente en el Decreto 907 de 1996, como quedó compilado y derogado en el Decreto 1075 de 2015.

Así, para dar respuesta a su consulta, se resalta que esta norma establece que cada entidad territorial certificada debe contar con un reglamento territorial para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, por lo que para mayor claridad en cuanto a los procedimientos y decisiones que ha de asumir la Secretaría de Educación en uso de estas facultades se requiere consultar el respectivo reglamento territorial.

Adicional a lo que se encuentre establecido en el reglamento territorial, la norma anteriormente transcrita precisa que dentro de las facultades con que cuenta la Secretaría de Educación para desempeñar las funciones de control y vigilancia se encuentra el efectuar visitas periódicas a los establecimientos de educación formal, por lo que sí es procedente y es de su competencia el practicar las mismas. Ahora bien, en caso de impedir las mismas, se debe tener presente que dicha conducta está prohibida en la Ley 734 de 2002 antes citada. De igual forma, esta norma prohíbe a los servidores públicos no suministrar debida y oportuna respuesta a solicitudes de las autoridades.

Ahora bien, en caso de encontrarse violaciones a las normas, las normas citadas expresan que este tipo de hallazgos se utilizarán especialmente y en primera medida para prestar asesoría y asistencia administrativa y pedagógica requerida por las autoridades educativas y los establecimientos o instituciones educativas, así como para establecer plazos y mecanismos para la superación de los problemas detectados.

Así mismo, en caso de ser necesario dentro de las funciones de control y vigilancia la entidad territorial podrá adelantar procesos administrativos sancionatorios y tomar las medidas a que haya lugar dentro de las contempladas legalmente, y en caso de encontrarse responsabilidades disciplinarias personales de los servidores públicos se comunicará a las autoridades pertinentes.

De esta manera, recogiendo todo lo dicho, esta Oficina recomienda que se continúen los procesos administrativos sancionatorios abiertos en contra de la Institución Educativa y se adelanten todos las demás actuaciones a que haya lugar dentro de las competencias de control, inspección y vigilancia que se encuentran en su cabeza. Así mismo, se interpongan las quejas y denuncias respectivas ante cada una de las autoridades competentes de sancionar las conductas reprochables que se presentan o lleguen a presentar. También, se sugiere que se invite a la comunidad educativa, los demás órganos del gobierno escolar, el consejo de padres y asociaciones de padres, las veedurías ciudadanas y demás organizaciones civiles a que se involucren y participen activamente en el control y vigilancia de las actuaciones que se presentan en la institución educativa.

Finalmente, no sobra resaltar que de acuerdo con la Ley 1123 de 2007, “*por la cual se establece el Código Disciplinario del Abogado*”, en el artículo 29, las personas que ejercen la profesión docente con el Estado en los distintos niveles y modalidades que integran el sistema educativo preescolar, básica (primaria y secundaria) o media, y se les aplican las normas dispuestas en los Decretos Ley 2277 de 1979 –Estatuto Docente y 1278 de 2002 –Estatuto de Profesionalización Docente-, son servidores públicos que no pueden ejercer la abogacía aunque se hallen inscritos, en atención a que la excepción prevista en el parágrafo del numeral 1° del artículo 29 de la Ley 1123 de 2007, es a favor de los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente, como así quedó aclarado, además, en la Sentencia C-879 de 2014 de la Corte Constitucional. De esta forma, por incurrir en esta incompatibilidad también podrá ser sancionado en su calidad de abogado por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura, además de las responsabilidades disciplinarias como servidor público. Para mayor claridad a continuación se cita las normas pertinentes de la Ley 1123 de 2007:

Artículo 29. Incompatibilidades. *“No pueden ejercer la abogacía, aunque se hallen inscritos:*

1. Los servidores públicos, aun en uso de licencia, salvo cuando deban hacerlo en función de su cargo o cuando el respectivo contrato se los permita. Pero en ningún caso los abogados contratados o vinculados podrán litigar contra la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a que pertenezca la entidad o establecimiento al cual presten sus servicios, excepto en causa propia y los abogados de pobres en las actuaciones que deban adelantar en ejercicio de sus funciones.

PARÁGRAFO. *Los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de universidades oficiales podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no interfiera las funciones del docente. Así mismo, los miembros de las Corporaciones de elección popular, en los casos señalados en la Constitución y la ley.”*

(...)

Artículo 39. *También constituye falta disciplinaria, el ejercicio ilegal de la profesión, y la violación de las disposiciones legales que establecen el régimen de incompatibilidades para el ejercicio de la profesión o al deber de independencia profesional.*

El anterior concepto se da en los términos contemplados en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), y cuyo contenido señala que las respuestas a las consultas “*no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”, aplicable a la fecha por declaratoria de inexecutable de los artículos que regulaban dicho tema en la Ley 1437 de 2011”.

Atentamente,

INGRID CAROLINA SILVA RODRIGUEZ

Jefe de Oficina

Oficina Asesora Jurídica

Folios: 0

Anexos: 0

Anexo: