



Alcaldía Mayor de Bogotá
Secretaría General

Rad No. 1-2014-56046

Fecha: 25/11/2014 10:51:57

Destino: SUB ESTU. INFO. JUR

Copia: N/A

Anexos: N/A



Bogotá, Noviembre 21 de 2014.

Doctora:

XIMENA AGUILLON MAYORGA.

Subdirectora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos.

Alcaldía Mayor de Bogotá.

Carrera 8 No 10-65.

Ciudad.

S-2014-176119

24 NOV 2014

Ref: Su radicado 2-2014-46845. Radicado SED No 191301. Solicitud de Concepto sobre alcance de las facultades de la SED respecto de las Asociaciones de Padres de Familia.

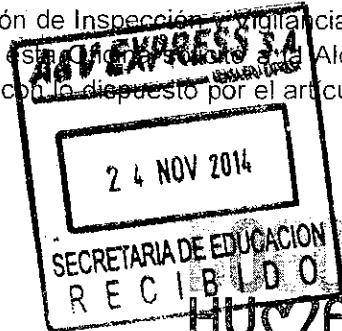
Respetada Doctora:

La Dirección de Inspección y Vigilancia, remitió a la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Educación, una serie de formatos para formular cargos a algunas Asociaciones de Padres de Familia.

Esta Oficina observó, que en dicho trámite no es estaba garantizando el debido proceso y el derecho de defensa de los interesados, y por tanto, procedió a estudiar el tema de las facultades, procedimientos y régimen sancionatorio de dichas entidades, con base en la legislación existente y emitió su concepto sobre el particular mediante radicado No 1-2014-47095 del 15 de septiembre de 2014.

En respuesta al concepto emitido por esta Oficina, la Dirección de Inspección y vigilancia, mediante radicado No 51848 del 9 de octubre de 2014, señala su desacuerdo con la posición jurídica expuesta por esta Oficina.

En reunión sostenida con dicha Dirección, el 5 de noviembre de 2014, la Jefatura de la Oficina Jurídica, manifestó que accedería a consultar el tema a la Alcaldía Mayor de Bogotá, sin embargo en dicha reunión no se informó, por parte de la Jefe de la Dirección de Inspección y Vigilancia, que ya ellos habían remitido dicha consulta a la Alcaldía, por tanto, la Alcaldía Mayor de Bogotá, respetar el conducto regular de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 del Decreto Distrital 654 de 2011.



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

A&V EXPRESS S.A.

NT. 630.6942-2
DIP. CARRERA AN: 79-25
191 5 137-9877 80 153 - 897-2477
CALLE 191 N. CO. 14 6632 de 19157 2011
www.av-express.com.co

ORIGINANTE	SECRETARIA DE EDUCACION
DESTINATARIO	AV EL DORADO 6-63
ENVIO	CR 8 10 65

Admitido	
Peso	24/11/2014
Tarifa	10 Gr
Orden	04
Nº Guía	95847
hora	04:49 p.m.

La posición jurídica de esta Oficina, se fundamenta en que la legislación que regula las facultades de inspección, vigilancia y control, que se originan en la Constitución Nacional, y que son delegadas a los entes territoriales es confusa y dispersa, además que presentar obsolescencia en muchos casos y en consecuencia en el análisis efectuado dentro de la órbita de nuestra competencia, se ha procurado formular una solución que permita tener una mayor seguridad jurídica tanto para la entidad como para los administrados, y no tener que aplicar una identificación de sujetos procesales, del procedimiento y de las sanciones a partir de analogías, que resultan riesgosas para la Secretaría de Educación, y finalmente para el Distrito Capital y en consecuencia se propuso la expedición de un Decreto Distrital (tal y como fue expedido el Decreto 854 de 2001) que regulara clara e íntegramente la materia que nos ocupa.

En este orden de idea el concepto de esta Oficina fue el siguiente:

I. PROBLEMA JURÍDICO

Se envían los borradores de actos administrativos, para formular cargos a las asociaciones de padres de familia, por no cumplimiento de las normas legales, y se consulta su conformidad con las disposiciones legales sobre la materia.

II. TESIS:

La Secretaría de Educación Distrital tiene la facultad del ejercer inspección y vigilancia sobre las Asociaciones de Padres de Familia, pero no tiene facultad sancionatoria respecto de las mismas, ni se encuentra reglado un procedimiento propio para tal fin.

III. FUNDAMENTO LEGAL

Constitución Nacional artículo 150 y numerales 11, 21 y 26 del artículo 189.

Ley 22 de 1987

Decreto 1286 de 2005.

Decreto Distrital 854 de 2001.

Decreto 2150 de 1995.

Decreto Distrital 059 de 1991.

Decreto 525 de 1990.

Decreto 1093 de 1989.

Decreto 1318 de 1988

Decreto 361 de 1987.

Sentencia del 18 de julio de 2012, expediente D-8814, Sala Plena Corte Constitucional magistrado ponente JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Concepto 620 del 22 de julio de 1994. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: ROBERTO SUAREZ FRANCO.

Concepto No 2214200, 2-2012-10584 del 28/02/2012 de la Dirección Jurídica Distrital.

IV. ANALISIS JURIDICO

Para efectuar el análisis del tema mencionado, se iniciará con definir los sujetos jurídicos sobre los cuales versa la consulta, en la siguiente forma:

1) PERSONA JURIDICA

De conformidad con lo normado en el artículo 633 del Código Civil, se llama persona jurídica, a un ente de creación legal, ficticio, capaz de ejercer derechos, contraer obligaciones y de ser representada judicial y extrajudicialmente.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro se clasifican en asociaciones o corporaciones y fundaciones de beneficencia pública.

Tenemos entonces que existen dos categorías de personas jurídicas sin ánimo de lucro: las asociaciones o corporaciones y las fundaciones de beneficencia pública o instituciones de utilidad común.

Sin embargo, como bien lo expresa la sentencia C-305 del 22 de agosto de 1996 de la Corte Constitucional que declaró exequibles los artículos 40,41,42,43,44 y 45 del Decreto 2150 de 1995, al referirse al Título XXXVI del Código Civil "*el desarrollo posterior de la legislación, merced a la expedición sucesiva de numerosas normas no incluidas en la perceptiva del Código en referencia (por ejemplo , la Ley 22 de 1987, y los decretos ... y las disposiciones sobre instituciones de, utilidad común y juntas de acción comunal entre otras), modificó sustancialmente esos mandatos iniciales, derogó algunos de ellos, dio lugar a la existencia de nuevas modalidades de personas jurídicas, excediendo el primitivo criterio que las limitaba a corporaciones y fundaciones de beneficencia pública...*" Con lo cual se concluye que pueden existir otras denominaciones de personas jurídicas como son comités, organizaciones, colegios de abogados, que participan del carácter de corporación, asociación y fundación.

2) DENIFICIONES DE ASOCIACIÓN O CORPORACIÓN, FUNDACIÓN E INSTITUCIÓN DE UTILIDAD COMÚN.

De conformidad con lo establecido en el artículo Tercero del Decreto Distrital 059 de 1991, las definiciones de estas personas jurídicas son:

- "ASOCIACIÓN O CORPORACIÓN. Es el ente jurídico que surge del acuerdo de una pluralidad de voluntades vinculadas mediante aportes en dinero, especie o actividad, en orden a la realización de un fin de beneficio social extraeconómico, que puede contraerse a los asociados, a un

gremio o grupo social en particular. Su régimen estatutario y decisiones fundamentales, se derivan de la voluntad de sus miembros según el mecanismo del sistema mayoritario. Por ello, el derecho de asociación no sólo consiste en la posibilidad de organizar personas morales, sino también en la libertad de abstenerse de hacerlo, siendo contrario a la Constitución todo sistema o procedimiento para compeler a las personas a que ingresen o se retiren como componentes de dichas entidades, o que los obliguen a prestarles servicios, a apoyarlas económicamente o a favorecerlas en sus intereses institucionales”.

- “FUNDACIÓN. Es el ente jurídico surgido de la voluntad de una persona o del querer unitario de varias acerca de su constitución, organización, fines y medios para alcanzarlos. Esa voluntad original se torna irrevocable en sus aspectos esenciales una vez se ha obtenido el reconocimiento como persona jurídica por parte del Estado. El substrato de la fundación es la afectación de unos fondos preexistentes a la realización efectiva de un fin de beneficencia pública, de utilidad común o de interés social (fines educativos, científicos, tecnológicos, culturales, deportivos o recreativos). La irrevocabilidad del querer original no obsta para que el fundador en el acto de constitución se reserve atributos que le permitan interpretar el alcance de su propia voluntad o que lo invistan de categoría orgánica en la administración de la fundación, pero siempre con subordinación al poder constituyente de la voluntad contenida en el acto fundacional y sin que ello implique la existencia de miembros de la institución a cualquier título”.
- “INSTITUCIÓN DE UTILIDAD COMÚN. Es el ente jurídico sin ánimo de lucro que se propone la prestación de una actividad o servicio de utilidad pública o de interés social”. (el resaltado es nuestro).

3) DIFERENCIAS ENTRE ASOCIACIÓN O CORPORACIÓN Y FUNDACION O INSTITUCIÓN DE UTILIDAD COMÚN.

La Asociación o Corporación surge de la voluntad de varias personas pueden ser naturales o jurídicas cuyo objeto social va dirigido hacia la comunidad en general o a un grupo de asociados o corporados para propender por el bienestar de determinado sector social, colectividad o gremial.

La Fundación o institución de utilidad común, en cambio surge de la destinación de un patrimonio al cumplimiento de un fin determinado como el bienestar común, interés social, o utilidad común.

La Fundación o institución de utilidad común se constituye a término indefinido, la Asociación se conforma para un período de tiempo determinado.

La Asociación se disuelve en los siguientes casos:

- Cuando transcurridos dos años a partir de la fecha de reconocimiento de la personería jurídica no hubieren iniciado sus actividades
- En los casos previstos en los estatutos
- Por la imposibilidad de cumplir el objeto para el cual fue creada.

- Cuando se cancele la personería jurídica

La Fundación o institución de utilidad común solo se disuelve:

- Cuando transcurridos dos (2) años desde el reconocimiento de la personería jurídica, no hubieren iniciado sus actividades
- Cuando se cancele la personería jurídica
- Por extinción de su patrimonio o destrucción de los bienes destinados a su manutención

La fundación o institución de utilidad común no puede fusionarse por razón de su propia naturaleza jurídica, a contrario sensu las asociaciones y corporaciones pueden acudir a este modo de extinción de las personas jurídicas.

4) SIGNIFICADO DEL TÉRMINO SIN ÁNIMO DE LUCRO.

En términos generales esta expresión califica aquellas acciones de beneficio propio o comunitario cuyo fin en sí mismo no contiene la obtención de ganancias meramente dinerarias para las entidades sin ánimo de lucro su objeto contiene fines loables de solidaridad, acompañamiento, apoyo, ayuda, como solución a necesidades del orden social, de salud, académico, artístico entre otros.

La diferencia entre una entidad con ánimo de lucro y una entidad sin ánimo de lucro radica en que en la primera se distribuyen las utilidades entre los socios y en la segunda los rendimientos no se distribuyen entre los asociados sino se destinan única y exclusivamente al desarrollo del objeto social.

La conformación de las entidades sin ánimo de lucro tiene fundamento en la Constitución Nacional, primordialmente en el derecho de asociación (Artículo 38) y en las normas que permiten la constitución de personas jurídicas de derecho privado, por ej. Libertad de escoger profesión u oficio (Artículo 26), organismos que tengan a cargo la protección de la juventud (Artículo 45), sobre organizaciones deportivas (artículo 52) , sobre instituciones de educación (artículo 68) etc.

5) FACULTADES DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL.

a) Definiciones de Inspección, Vigilancia y Control.

Si bien la propia Constitución emplea dichos términos, ni el constituyente, ni el legislador han adoptado una definición única aplicable a todas las áreas del derecho. Por ello la Corte Constitucional en sentencia proferida el 18 de julio de 2012 dentro del expediente D-8814, magistrado ponente JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, indicó las características de estos términos para definir su alcance en la siguiente forma: *“Las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones. Como se puede apreciar, la*

inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control."

Habiendo establecido estas características sobre las facultades mencionadas, a continuación se efectuará un recuento sobre la evolución normativa que se presenta en relación con las asociaciones o corporaciones y las fundaciones o instituciones de utilidad común, respecto de las competencias que sobre ellas existen para efectos del ejercicio de las actividades de inspección, vigilancia y control.

- b) Recuento Normativo de las facultades de Inspección, Vigilancia y Control sobre las Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones e instituciones de Utilidad Común.

Con base en el artículo 135 de la Constitución Nacional de 1886, se expide la Ley 22 de 1987, la cual señaló en su artículo Primero que corresponde al Gobernador del Departamento de Cundinamarca y al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, reconocer y cancelar personería jurídica a las Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones e Instituciones de utilidad común, que tengan su domicilio en el departamento de Cundinamarca, y en el Distrito Especial de Bogotá; y en su artículo Segundo consagró la facultad del Presidente de la República para delegar en los Gobernadores de los Departamentos y en el Alcalde Mayor de Bogotá, D.E., de la función de inspección y vigilancia que ejerce sobre las instituciones de utilidad común.

En desarrollo de esta última disposición, se expide el Decreto 1318 de 1988, el cual en su artículo Primero señala la delegación en los Gobernadores de los Departamentos y en el Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, la función de ejercer la inspección y vigilancia sobre las Instituciones de Utilidad Común, domiciliadas en el respectivo Departamento y en la ciudad de Bogotá, D.E., que no estén sometidas al control de otra entidad.

En su artículo Segundo, modificado parcialmente por el Decreto Nacional 1093 de 1989 indicó que para efectos de la Inspección y Vigilancia, el representante legal de la Institución, presentará a estudio y consideración de los Gobernadores de los Departamentos y del Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, los estatutos de la entidad, los proyectos de presupuesto, los balances de cada ejercicio, los actos y contratos de cuantía superior a cien mil pesos (\$100.000.00), con arreglo a las normas vigentes sobre la materia.

La Ley 24 de 1988 reestructuró el Ministerio de Educación, y en cuanto a la facultad de inspección y vigilancia, específicamente en relación con las instituciones de utilidad común con fines educativos, en su artículo 55 le otorgó al Presidente de la República la facultad de "*delegar al Ministro de Educación, en los Gobernadores y en el Alcalde Mayor de Bogotá, las funciones de inspección y vigilancia de la educación, de las instituciones educativas y de utilidad común y de los establecimientos educativos públicos y privados*"; e igualmente, en el párrafo del mismo artículo facultó al Presidente para delegar en los mismos funcionarios "*el otorgamiento y cancelación de personería jurídica a fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, cuyos objetivos sean la prestación de servicios educativos, científicos, tecnológicos, culturales, de recreación o deporte*".

A su vez el Decreto 361 de 1987 estableció las normas sobre la vigilancia de las instituciones de utilidad común y en el mismo estableció:

- a) En ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia que sobre las instituciones de utilidad común le fueron conferidas al Presidente de la República, se podrán decretar visitas de inspección en orden a asegurar que las mismas cumplan la voluntad de los fundadores, conserven e inviertan debidamente sus rentas y se ajusten en su formación y funcionamiento a las leyes y decretos y observen normalmente sus propios estatutos.
- b) Cuando se compruebe que una institución de utilidad común en ejercicio de su actividad excede los límites impuestos por la ley, por la voluntad de sus fundadores o por sus propios estatutos, se podrán decretar las siguientes medidas:
 - La suspensión de los actos o actividades ilegales o que no se acomoden a los fines perseguidos por la institución, bajo apremio de multas diarias sucesivas hasta de quinientos mil pesos (\$500.000.00) cada una, y
 - La disolución de la persona jurídica cuando corresponda y, en todo caso la liquidación rápida y progresiva de las operaciones realizadas, para lo cual se seguirán las reglas previstas en el Código de Comercio para la liquidación de las sociedades por acciones. En tal evento, la liquidación se adelantará por la entidad a la que compete su vigilancia, o por un agente designado por ella para el efecto, y el trámite del inventario correspondiente se surtirá ante la misma.
 - Mientras se tramita la liquidación mencionada no podrá aceptarse solicitud de concurso, ni proceso alguno de ejecución y se suspenderá la actuación en los procesos de ejecución iniciados. Los jueces que estén conociendo de ellos procederán de oficio y comunicarán a la entidad competente y al demandante la suspensión, previo levantamiento de las medidas cautelares que hubiesen sido decretadas.
 - Estas funciones serán ejercidas por los Ministerios a los cuales se les ha adscrito el ejercicio de la inspección y vigilancia de las instituciones de utilidad común, sin perjuicio de lo que el Gobierno disponga para casos especiales.

Posteriormente por el Decreto 054 de 1974 el Ejecutivo dictó, normas sobre la vigilancia de instituciones de utilidad común; definió el derecho de inspección y vigilancia, como la facultad de examinar libros, cuentas y demás documentos de las instituciones, aprobar o improbar actos o contratos de determinada cuantía celebrados por los representantes sobre la aplicación de rentas, inversión de capitales o destinación de bienes al fin perseguido por la institución según sus estatutos.

Para la reglamentación de la Ley 24 de 1988, es expedido el Decreto 525 de 1990, que reguló el tema de inspección y vigilancia de los institutos docentes públicos y privados. Por ser una normatividad de carácter especial, las sanciones prescritas en el mismo y el procedimiento en él señalado son aplicables con exclusividad a las instituciones de utilidad común que persiguen fines educativos, tal y como lo señaló, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: Roberto Suarez Franco, en el concepto 620 del 12 de julio de 1994.

Igualmente es de señalar que el Decreto 525 de 1990, recogió en el parágrafo 3 y en su artículo 23, las facultades consagradas en los Decreto 361 de 1987 y 054 de 1974, respecto de las instituciones de utilidad común con fines educativos.

En desarrollo de lo establecido por la Ley 22 de 1987, a nivel distrital es expedido el Decreto 059 de 1991, por el cual se dictan normas sobre trámites y actuaciones relacionados con la personería jurídica de entidades sin ánimo de lucro (asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común) y con el cumplimiento de las funciones de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común delegadas por el Gobierno Nacional.

Del recuento normativo aquí expuesto, nótese que se trata de la reglamentación de dos temas diferentes: en primer lugar la reglamentación de trámites y actuaciones relacionados con la personería jurídica de las asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común y en segundo lugar el tema relacionado con las funciones de inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común.

En esta normatividad no se encuentra delegación alguna en cabeza del Secretario de Educación.

c) Delegación de inspección, vigilancia y control de la Secretaría de Educación:

También en el nivel distrital es expedido el Decreto 854 de 2001, el cual en su artículo 23 estableció:

"ARTICULO 23. Delegar en el Secretario de Educación Distrital el ejercicio de las siguientes funciones con respecto a instituciones de educación formal, no formal e informal, y personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro con fines educativos:

- 1. Reconocer, negar, suspender, y cancelar la personería jurídica, así como aprobar e improbar los estatutos y sus reformas.*
- 2. Ejercer inspección, vigilancia y control de las instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.*
- 3. Ejercer el control estatutario con el fin de evitar que sus actividades se desvíen del objeto, o se aparten de los fines que motivaron su creación, incumplan reiteradamente las disposiciones legales o estatutarias o sean contrarias al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres.*
- 4. Inscribir los representantes legales y demás dignatarios o miembros de órganos directivos y de fiscalización y expedir certificaciones a que hubiere lugar.*
- 5. Registrar y foliar los libros de actas y los de relación de miembros activos.*
- 6. Dar respuestas a las solicitudes de información, consultas y elaborar los oficios que contengan observaciones a la documentación presentada.*

PARAGRAFO. *La delegación consagrada en el numeral 2 del presente artículo se ejercerá también respecto de las entidades sin ánimo de lucro constituidas como Asociaciones de Padres de Familia de planteles oficiales y privados".* (los resaltados son nuestros).

Nótese como esta delegación tiene las siguientes características:

- Respecto de las instituciones de educación formal, no formal e informal y personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro con fines educativos(asociaciones, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro con fines

- educativos, el Secretario de Educación tiene las facultades señaladas en los numerales 1 a 6 del artículo 23.
- Respecto de las instituciones de utilidad común, SÓLO tiene delegada la inspección, vigilancia y control, pero en relación con el tema de conservación de sus rentas y aplicación debida de las mismas y para que en lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores. (numeral 2 artículo 23).
 - Finalmente con base en lo señalado en el párrafo: la delegación del numeral segundo esto es la inspección, vigilancia y control "para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores", cobija a las entidades sin ánimo de lucro constituidas como asociaciones de padres de familia de planteles oficiales y privados.

La primera conclusión es que las delegaciones contenidas en los **demás numerales** del artículo 23 no fueron atribuidas a la Secretaría de Educación, respecto de las Asociaciones de Padres de Familia y el tratamiento que les dio la norma fue diferencial, es decir no las consideró incluidas en los otros numerales, ni como asociaciones, ni como corporaciones, ni como fundaciones, con fines educativos.

Con base en lo establecido en el Decreto 2150 de 1995 (Ley anti trámites) se suprimió el acto de reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y las demás entidades sin ánimo de lucro y se ordenó su constitución por escritura pública y su registro ante la Cámara de Comercio.

d) Asociaciones de Padres de Familia:

Finalmente se encuentra el Decreto 1286 de 2005 por el cual se establecen normas sobre la participación de los padres de familia en el mejoramiento de los procesos educativos de los establecimientos oficiales y privados y se adoptan otras disposiciones, y en el mismo se señala en el artículo 9 la naturaleza jurídica de las mismas y al efecto indica: *"Artículo 9º. Asociaciones de padres familia. Para todos los efectos legales, la asociación de padres de familia es una entidad jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, que se constituye por la decisión libre y voluntaria de los padres de familia de los estudiantes matriculados en un establecimiento educativo."*

Sólo existirá una asociación de padres de familia por establecimiento educativo y el procedimiento para su constitución está previsto en el artículo 40 del Decreto 2150 de 1995 y solo tendrá vigencia legal cuando haya adoptado sus propios estatutos y se haya inscrito ante la Cámara de Comercio. Su patrimonio y gestión deben estar claramente separados de los del establecimiento educativo".

A su vez el artículo 15 del mencionado Decreto, en relación con el tema de inspección y vigilancia de estas entidades indica: *"Artículo 15. Inspección y vigilancia. Las secretarías de educación de los departamentos, distritos y municipios, certificados ejercerán la inspección y vigilancia sobre las asociaciones de padres de familia de su jurisdicción, con el fin de que cumplan la Constitución, la ley y sus propios estatutos, y con tal fin deberán mantener información actualizada sobre la existencia de estas organizaciones."*

La Cámara de Comercio deberá entregar a la secretaria de educación del departamento, distrito o municipio certificado, copia del certificado de existencia y representación legal de

las asociaciones, ligas, federaciones o confederaciones de padres de familia en cada oportunidad en la que se produzcan registros o modificaciones". (el resaltado es nuestro).

Aquí se observa que la Cámara de Comercio es quien tiene la obligación de suministrar a la Secretaría de Educación Distrital, copia del certificado de existencia y representación de las personas jurídicas mencionadas y de los registros o modificaciones que se produzcan.

CONCLUSIONES.

Teniendo en cuenta el principio de hermenéutica jurídica según la cual "la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general" (art. 5º de la Ley 57 de 1887), resulta que en materias relacionadas con la inspección y vigilancia de estas entidades, las normas mencionadas son las de aplicación preferencial. En este orden de ideas tenemos que la Secretaría de Educación Distrital tiene la inspección y vigilancia sobre las asociaciones de padres de familia dentro del Distrito Capital. El objeto de esta facultad se limita a garantizar que dichas asociaciones cumplan con la Constitución, la Ley y sus Estatutos y se mantenga actualizada su información.

Sin embargo encontramos que esta norma le impone a la Cámara de Comercio la obligación de entregar a la Secretaría de Educación, el certificado de existencia y representación legal de las mismas, y en cada oportunidad que se produzcan registros o modificaciones.

Respecto del manejo de las rentas de estas asociaciones, también existe la facultad de inspección y vigilancia, delegada en la Secretaría de Educación del Distrito con base en lo establecido en el parágrafo del artículo 23 del Decreto Distrital 854 de 2001.

Sin embargo respecto al objeto de la consulta, se encuentra lo siguiente:

1.- Las asociaciones de padres de familia no son asimilables a las entidades de utilidad común con fines educativos, poseen una reglamentación propia contenida en el decreto 1286 de 2005, y fueron tratadas en forma diferencial a estas entidades en el artículo 23 del Decreto Distrital 854 de 2001.

2.- Las sanciones enunciadas en el artículo 22 del Decreto Distrital 059 de 1991 de suspensión y cancelación de personerías jurídicas de las asociaciones, corporaciones, fundaciones o instituciones de utilidad común sin ánimo de lucro, son competencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Solo fueron objeto de delegación en la Secretaría de Educación Distrital, en virtud del artículo 23 del decreto 854 de 2001, las suspensiones y cancelaciones de personería jurídica de estas entidades, cuando las mismas tengan fines educativos.

3.- La delegación efectuada a la Secretaría de Educación, respecto de las asociaciones de padres de familia hace referencia a la inspección, vigilancia y control de las rentas de estas entidades para su conservación y debida aplicación y para el cumplimiento de la voluntad de los fundadores (parágrafo del artículo 23 del Decreto 854 de 2001, pero al no haberse delegado la facultad de suspender o cancelar la personería jurídica, no se delegó la facultad sancionatoria.

4.- Con base en el artículo 15 del decreto 1286 de 2005, la Secretaría de Educación Distrital tiene la función de inspección y vigilancia de las asociaciones de padres de familia, pero no se establecen las sanciones a imponer en caso de incumplimiento de las mismas.

Por tanto, es necesario expedir una reglamentación (Decreto Distrital) que permita desarrollar las competencias en cabeza de la Secretaría de Educación, respecto de estas entidades, que señale claramente el régimen sancionatorio al que estarían sometidas en caso de infracción, toda vez que de conformidad con el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución nacional, aplicable a todo procedimiento judicial o administrativo, tanto la falta como la sanción aplicable, debe estar previamente establecidas en normas legales preexistentes.

5.- Respecto del procedimiento que se debería establecer para el ejercicio de esta función en la normatividad que se expida puede establecerse un procedimiento propio o puede acudir al procedimiento establecido en el Título III, Capítulo III, artículos 47 y siguientes que reglamenta el procedimiento administrativo sancionatorio.

En conclusión los proyectos de acto administrativo de formulación de cargos dirigidos a las asociaciones de padres de familia, que fueron remitidos para su revisión por parte de la Oficina Jurídica, no son ajustados a la Ley".

Frente a esta posición, la Dirección de Inspección y Vigilancia, en su comunicación No 51848 del 9 de octubre de 2010, luego de efectuar un recuento normativo, discrepó de la misma, sobre la base de los siguientes argumentos, los cuales se resumen, en consideración a que dicho escrito ya es conocido por esa Oficina:

1. *"Al realizar una lectura del párrafo del artículo 23 del Decreto 854 de 2001, el mismo, remite al numeral 2) del mismo artículo, y en él se incluye la función de control que "en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente de ejercer la función y de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones..."*
"En atención al marco normativo explicado anteriormente, la primera conclusión por parte de la Dirección de Inspección y Vigilancia de la Secretaría de Educación Distrital a diferencia del concepto remitido por la Oficina Asesora Jurídica, es que la delegación realizada en el artículo 23 del Decreto 854 de 2001, fue atribuida la función de control y con ello la facultad sancionatoria que fundamentalmente hace alusión a la suspensión y cancelación de acuerdo con el artículo 22 del Decreto 059 de 1991."
2. Respecto de la naturaleza de las asociaciones de padres de familia, se afirma que no hay una legislación que señale cuales son las instituciones sin ánimo de lucro con fines educativos, y que las asociaciones de padres de familia, son "organizaciones de las instituciones educativas para dinamizar el proceso educativo institucional" (artículo 139 de la Ley 115 de 1994 y literal a) del artículo 10 del Decreto 1286 de 2005) y se concluye que las mismas son entidades sin ánimo de lucro con fines educativos y por tanto están incluidas en la totalidad de la regulación del artículo 23 del decreto 854 de 2001 y no solo respecto del párrafo del citado artículo.
3. Se afirma que no se está de acuerdo con la interpretación dada por la Oficina Asesora Jurídica, porque se afirma que está fundamentado solo en el principio que las normas especiales prevalecen sobre las generales y que dicho criterio solo es aplicable en caso de incompatibilidad entre las normas, situación que no se presenta en este caso, porque uno es el régimen sancionatorio y otro el régimen de regulación de participación de los padres de familia en el proceso educativo y por tanto a estas entidades le son aplicables las sanciones previstas en el artículo 22 del decreto 059 de 1991 (facultad en cabeza de la Alcaldía Mayor de Bogotá).

4. Así mismo se señala que el artículo 22 del Decreto 059 de 1991 es una norma que consagra un tipo abierto o en blanco en materia sancionatoria, y en ese orden de ideas, y por tanto su aplicación remite a las regulaciones específicas de los deberes, obligaciones, mandatos y prohibiciones aplicables a estas entidades y por tanto no se viola el derecho al debido proceso al aplicar las sanciones consagradas en el Decreto 059 de 1991 ya que la tipicidad es desarrollada por el Decreto 1286 de 2005.

Es precisamente la multiplicidad de interpretaciones que emanan de la aplicación de esta normatividad, lo que confirma la poca claridad que existe sobre la misma y por tanto, esta Oficina solicita expresamente un pronunciamiento de la Alcaldía Mayor de Bogotá, no solo a título de interpretación jurídica, sino sobre la viabilidad de expedir una normatividad (Decreto Distrital) que procure dar claridad al manejo que en materia de inspección, vigilancia y control debe ejercerse sobre las Asociaciones de Padres de Familia y defina especialmente los siguientes aspectos:

- a) La naturaleza jurídica de las asociaciones de padres de familia.
- b) El procedimiento sancionatorio que les sería aplicable, de ser el caso.
- c) Las conductas que serían materia de sanción.
- d) Las sanciones a imponer en caso de infracción a las conductas antes mencionadas.

Agradezco su atención a la presente.

Atentamente,



CAMILO BLANCO

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Secretaría Distrital de Educación.

Preparo: Lisi Amalfi
21/11/14