

EL CONCEPTO DE SANCIÓN EN EL RÉGIMEN APLICABLE A LAS
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN FORMAL Y PARA EL TRABAJO Y
DESARROLLO HUMANO: INEFICACIA DE LAS MEDIDAS, CONFUSIÓN DE LA
FIGURA Y VULNERACIÓN DE GARANTÍAS FUNDAMENTALES

LIDA MAYERLY DIAZ VELANDIA

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO CON ÉNFASIS EN DERECHO
ADMINISTRATIVO
MODALIDAD PROFUNDIZACIÓN 2016 - 2017

BOGOTÁ - 2020

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO CON ÉNFASIS EN DERECHO
ADMINISTRATIVO

MODALIDAD PROFUNDIZACIÓN

Rector:

Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaria General:

Dra. Martha Hineirosa Rey

Director de Departamento de
Derecho Administrativo y Director
de Tesis:

Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba

Examinadores:

Dr. Iván Carvajal Sánchez
Dr. Camilo Perdomo Villamil

Bogotá, 7 de septiembre de 2020.

Doctora
Marta Hinestrosa.
E. S. M.

Apreciada doctora,

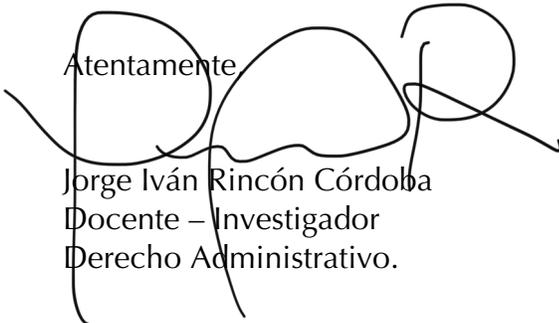
Por medio de la presente comunicación, rindo concepto favorable respecto del trabajo realizado por la alumna **LIDA MAYERLY DÍAZ VELANDIA**, titulado ***“El concepto de sanción en el régimen aplicable a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano: ineficacia de las medidas, confusión de la figura y vulneración de garantías fundamentales”*** para optar por el grado de magister en derecho administrativo, modalidad profundización.

En la modalidad de profundización se puede optar por la elaboración de una monografía, en el que se haga una exposición de una institución o problema específico. Es el caso que se somete a evaluación, pues la estudiante abordó un análisis de la sanción en el sector educación, demostrando la inexactitud del concepto, la confusión con otras categorías administrativas y la necesidad de revisión de la norma sectorial. Se trata no solo de un tema relevante para el derecho administrativo, sino que además no ha sido abordado suficientemente por la doctrina nacional. La alumna no sólo presenta una escritura sencilla, sino que además obedece a una labor de argumentación que genera un adecuado desarrollo de un problema jurídico, así como una fundamentación en fuentes jurisprudenciales y doctrinales, que dicho sea de paso no abundan en Colombia.

Por lo anterior, solicito comedidamente la designación de la fecha y los jurados correspondientes para proceder a la sustentación del trabajo de grado.

Atentamente

Jorge Iván Rincón Córdoba
Docente – Investigador
Derecho Administrativo.



CONTENIDO

pág.

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO 1. LA SANCIÓN A IMPONER A LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN FORMAL Y PARA EL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO: INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.....	9
1.1. Flexibilidad de la ley estricta en la descripción típica: la necesidad de preponderancia de la ley en el régimen aplicable a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano.....	9
1.2. Reserva de ley en el catálogo de sanciones a imponer a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano: razones de seguridad jurídica y respeto al principio de legalidad	19
1.3. Prohibición de interpretaciones analógicas y extensivas de las sanciones administrativas ante el incumplimiento del catálogo de infracciones	26
CAPÍTULO 2. LA TIPOLOGÍA DE LAS SANCIONES EN EL DECRETO 1075 DE 2015, CONFUSIÓN CON LAS MEDIDAS RESTABLECEDORAS DE LA LEGALIDAD E INCUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN DISUASORA DE LA SANCIÓN.....	31
2.1. El concepto de sanción administrativa y las medidas que reúnen los presupuestos de la definición dada	31
2.2. Otras medidas con las que cuenta la Administración que no son sanciones	37
2.2.1. Medidas que tienen como finalidad restablecer la legalidad alterada, indemnizar el daño causado y las medidas preventivas	38
2.2.2. Medidas que tiene como finalidad conminar al cumplimiento de la legalidad.....	48
2.3. Las sanciones consagradas y ausencia del elemento disuasor por la irrelevancia del castigo.....	54
CAPÍTULO 3. LOS CRITERIOS PARA GRADUAR LA SANCIÓN: NECESIDAD DE HACER UNA REGULACIÓN DIFERENCIADA Y LA INTEGRACIÓN CON LOS CRITERIOS DELIMITADOS DEL CPACA	60
3.1. Aplicación del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el plano normativo y administrativo.	60
3.2. Graduación de la sanción a imponer a las instituciones de educación formal e instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano y su integración con el CPACA.....	68

3.3. Confusión entre la sanción y su graduación limitan la actuación sancionadora del Estado..... 73

CONCLUSIONES..... 77

BIBLIOGRAFÍA..... 80

INTRODUCCIÓN

Constitucionalmente la educación ha sido consagrada con una doble dimensión, por un lado, es un derecho y por otro, es un servicio público con el cual se pretende garantizar que las personas tengan acceso al conocimiento, la ciencia y la técnica, así como a los demás bienes y valores de la cultura, en consonancia con los fines y principios del Estado Social y Democrático de Derecho¹.

Como derecho, jurisprudencialmente la Corte Constitucional ha dicho que la educación pertenece a la categoría de derechos fundamentales, puesto que su núcleo esencial, comporta un factor de desarrollo individual y social en cuyo ejercicio se materializa el desarrollo pleno del ser humano en todas sus potencialidades².

Ahora bien, como servicio público, la educación debe satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, dando cumplimiento a sus cuatro componentes esenciales: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad³, por lo que es indispensable que el Estado vele porque éste se preste de manera correcta y en condiciones de calidad. En desarrollo de ello, es necesario que la Administración cuente con un Derecho Administrativo Sancionatorio en el que se establezcan infracciones y sanciones acordes con los principios legalidad, tipicidad, reserva de ley y proporcionalidad, con el fin de que el ius puniendi del Estado se pueda ejercer sin arbitrariedades y sin ninguna limitación.

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-434 del 29 de octubre de 2018.

² Corte Constitucional. Sentencia T-087 del 15 de febrero de 2010.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-736 del 9 de mayo de 2010. "i) La asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse".

Así las cosas, en atención a la importancia de la educación en su doble dimensión mediante la Ley 115 de 1994⁴ el Congreso de la República dictó normas generales para regular la función social que debe cumplir el Servicio Público de la Educación⁵, definió la educación formal⁶, no formal⁷ (hoy educación para el trabajo y desarrollo humano)⁸, y la educación informal, dotó de facultades de inspección y vigilancia al Gobierno Nacional, y aunque fijó algunas infracciones y las sanciones en las cuales pueden incurrir dichos establecimientos educativos, no hizo remisiones normativas para la creación de prohibiciones en reglamentos ni estableció el término y graduación de las penas aplicables a tales instituciones, siendo el Presidente de la República quien mediante un Decreto en ejercicio de su potestad reglamentaria las estableció, por lo que considero importante hacer un análisis de la legalidad de dichas normas.

En razón a lo expuesto, en el presente documento pretendo establecer ¿cuál es el alcance del concepto de sanción y su aplicación en el derecho administrativo sancionatorio aplicable a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano? y al mismo tiempo, hacer una crítica al actual régimen jurídico aplicable a estos establecimientos educativos.

⁴ Ley 115 de 1994. "Por la cual se expide la ley general de educación".

⁵ Ley 115 de 1994. Artículo 1. OBJETO DE LA LEY. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

La presente Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal* e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica, *con capacidades excepcionales*, y a personas que requieran rehabilitación social.

La Educación Superior es regulada por ley especial, excepto lo dispuesto en la presente Ley.

⁶ Ley 115 de 1994. Artículo 10. DEFINICIÓN DE LA EDUCACIÓN FORMAL. Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos.

⁷ Ley 115 de 1994. Artículo 36. DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN NO FORMAL*. La educación no formal* es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el Artículo 11 de esta Ley.

⁸ Ley 1064 de 2006. Artículo 1. Reemplácese la denominación de Educación no formal contenida en la Ley General de Educación y en el Decreto Reglamentario 114 de 1996 por Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

Para desarrollar el presente trabajo de investigación abordaré los siguientes temas: en el primer capítulo analizaré: (i) la flexibilidad de la ley estricta en la descripción típica y la necesidad de la preponderancia de la ley, (ii) la reserva de ley en el catálogo de sanciones a imponer: razones de seguridad jurídica y respeto al principio de legalidad, y (iii) prohibición de interpretaciones analógicas y extensivas de las sanciones administrativas ante el incumplimiento del catálogo de infracciones.

En el segundo capítulo revisaré: (i) el concepto de sanción administrativa y las medidas que reúnen los presupuestos de la definición dada, (ii) otras medidas con las que cuenta la Administración que no son sanciones y (iii) las sanciones consagradas y la ausencia del elemento disuasor por la irrelevancia del castigo.

Y en el tercer capítulo abordaré: (i) la aplicación del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el plano normativo y administrativo (ii) la graduación de la sanción a imponer a las instituciones de educación formal e instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano y su integración con el CPACA y (iii) la confusión entre la sanción y su graduación limitan la actuación sancionadora del Estado.

Para finalmente evidenciar la necesidad de realizar cambios sustanciales en la regulación actual aplicable a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano, que van desde la expedición de una ley de inspección y vigilancia en la cual se dé una habilitación legal al Gobierno para que reglamente con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos, se fijen medidas cautelares, tipos de sanciones, términos, cuantías y criterios de graduación aparte de las penas.

CAPÍTULO 1. LA SANCIÓN A IMPONER A LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN FORMAL Y PARA EL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO: INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY

1.1. Flexibilidad de la ley estricta en la descripción típica: la necesidad de preponderancia de la ley en el régimen aplicable a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano

En virtud del artículo 29 de la Constitución Política, todas las actuaciones judiciales y administrativas, deben adelantarse de conformidad con los principios del debido proceso, legalidad y tipicidad, debiéndose aplicar éstos sin excepción a las actuaciones judiciales o administrativas, con el fin de ofrecer las garantías previstas en el ordenamiento jurídico y la protección de las personas⁹.

Adicionalmente, el inciso 2º del citado artículo 29 dispuso que *“nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)”*, razón por la cual, se ha entendido que tanto la infracción como la sanción deben estar contenidos en una ley, bien sea que la persona se encuentre en curso de una actuación penal o administrativa, para que las personas tengan conocimiento de las prohibiciones y penas establecidas por el ordenamiento jurídico.

A su vez, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ha señalado que el principio de legalidad debe regir todas las actuaciones administrativas, al señalar:

“ARTÍCULO 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

(...)

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-412 del 1 de julio de 2015.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.” (negrilla y cursiva fuera de texto).

En palabras de la Corte Constitucional el principio de legalidad, supone que las infracciones, sanciones, criterios de determinación y su procedimiento estén previstos ampliamente en una ley, garantizando con ello, por una parte, que existan preceptos jurídicos anteriores (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas infractoras que alteran el correcto funcionamiento de la función pública y las sanciones correspondientes; y por otra parte, se exige que exista una norma de rango legal, que convalide el ejercicio de los poderes sancionatorios en manos de la Administración¹⁰.

No obstante lo anterior, debe resaltarse que debido a la imposibilidad del Congreso de legislar en cada una de las áreas en que el Estado interviene (materia ambiental, transporte, protección de la competencia, pesquera, salud y educación, entre otros) bajo una comprensión estricta del principio de legalidad¹¹ y el tecnicismo propio de cada una de dichas materias ha generado la necesidad de que el Gobierno entre a regular mediante reglamentos, aspectos fundamentales que permitan el buen funcionamiento de la administración y por ende, el logro de los fines y efectividad de los derechos y deberes propios de un estado social de derecho¹².

Sánchez Morón, señala que ante la imposibilidad del parlamento de agotar la descripción pormenorizada del ilícito administrativo, pueden apoyarse en las

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-818 del 9 de agosto de 2005.

¹¹ SANTAELLA QUINTERO, Héctor. El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador: panorámica de una garantía de contornos imprecisos, en la obra colectiva —El poder sancionador de la administración pública: Discusión, expansión y construcción. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2018. Página 150.

¹² Corte Constitucional, Sentencia SU 1010 del 16 de octubre de 2008. “*Con la introducción de la cláusula de Estado “Social de Derecho”, éste ha asumido un papel activo y protagónico como promotor de toda la dinámica social, lo que ha producido un incremento considerable de las funciones y actividades que están a su cargo, en aras de cumplir con los fines que le han sido trazados. Dicho incremento tuvo lugar con particular intensidad en las funciones administrativas del Estado, por lo que el aumento de las actividades encomendadas al ejecutivo significó correlativamente el incremento de sus poderes, entre ellos, el relacionado con la imposición de sanciones*”.

autoridades administrativas para el logro de ello, poniendo de presente la viabilidad de la colaboración reglamentaria entre el Parlamento y la Administración Pública, así: *“el Parlamento (los Parlamentos, en un estado descentralizado) no puede regularlo todo, por lo que las leyes necesitan la colaboración subordinada del reglamento¹³”*.

La Corte Constitucional ha denominado a esa colaboración de la que habla Sánchez Morón, como flexibilización razonable de la descripción típica en materia administrativa a fin de garantizar la eficiencia y eficacia de la Administración en el cumplimiento de los deberes constitucionales asignados a esta, sin que tales propósitos justifiquen arbitrariedad¹⁴.

De igual manera, ha señalado que la flexibilización del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio debe garantizar los siguientes requerimientos normativos: *“(i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley; (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción. De todos modos, ha destacado la Corte Constitucional que las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica¹⁵.”* (Cursiva fuera de texto).

En tal sentido, debe tenerse presente que en razón a la flexibilidad en la adecuación típica de los comportamientos sancionables por la Administración, se admite el uso de conceptos indeterminados y tipos en blanco¹⁶ en la fijación de infracciones o faltas en el derecho administrativo sancionador.

¹³ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho administrativo. Parte general. Madrid: Tecnos. 2006. Página 180.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-860 del 18 de octubre de 2006.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-032 del 25 de enero de 2017. Sentencia C-242 del 7 de abril de 2010. Sentencia C-343 del 3 de mayo de 2006.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-713 del 12 de septiembre de 2012. “La noción de tipo en blanco o indeterminado en materia sancionatoria ha sido explicada por la Corte así:

Para Nieto, “una ley en blanco no es un “cheque en blanco” que el Ejecutivo pueda llenar a su gusto, sino una ley incompleta (por su contenido) o una ley de remisión (por su función) que consiente de sus carencias, encomienda efectivamente al Reglamento la tarea de completarlas, aunque cuidándose de indicarle cómo¹⁷”.

Así, determinar en la práctica qué tan determinada o determinable es la conducta desde el momento de su tipificación o que tan reprochable es un comportamiento, no resulta pacífico, puesto que dependiendo de la materia que se trate (pesca, libre competencia, transporte, seguridad social, financiero) la Corte Constitucional ha aplicado de forma diferente el principio de legalidad - tipicidad al revisar tipos sancionatorios contenidas en leyes que hacen remisiones a reglamentos, siendo en unos casos más rigurosos que en otros¹⁸.

Así las cosas, al revisar el artículo 130 la Ley 1438 de 2011¹⁹, el cual dispone que serán sancionadas las actuaciones que violen las disposiciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Corte desestimó el cargo de no realizar las remisiones normativas precisas, señalando que la tipificación de conductas en materia administrativa sancionatoria admite mayor flexibilidad, por tanto, es viable la definición de conductas indeterminadas y la utilización de tipos en blanco, siempre que las mismas sean determinadas o determinables²⁰.

“Por lo tanto la tipicidad en las infracciones disciplinarias se establece por la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria. Esta forma de definir la tipicidad a través de normas complementarias, es un método legislativo que ha sido denominado el de las normas en blanco. Estas consisten en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras. Sobre los tipos en blanco, la Corte ha dicho esas descripciones penales son constitucionalmente válidas, siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente”.

¹⁷ NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Quinta Edición. 2012. Madrid. Editorial Tecnos.

¹⁸ SANTAELLA QUINTERO, Héctor. El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador: panorámica de una garantía de contornos imprecisos, en la obra colectiva —El poder sancionador de la administración pública: Discusión, expansión y construcción. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2018. Página 158.

¹⁹ Ley 1438 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-713 del 12 de septiembre de 2012.

De igual manera, cuando reviso los literales d) del artículo 209 y b) del artículo 211 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, considero que al establecer como sancionables autorizar o no evitar ejecutar o ejecutar actos que resulten violatorios de la ley, actos expedidos por el Gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley en desarrollo de sus facultades de intervención, de los estatutos sociales o de normas o instrucciones que expida la Superintendencia Bancaria en el ejercicio de sus atribuciones, no vulnera el principio de legalidad, puesto que de sometimiento de los particulares a los estatutos se basa en que dichos actos han sido sujetos de control y aseguran finalidades relevantes en manejo de recursos captados al público, además las instrucciones impartidas por la Superintendencia Financiera a las entidades vigiladas están autorizadas por normas con fuerza de ley, por lo que se configura el reenvío normativo por parte del legislador, lo cual no vulnera el principio de legalidad ni desconoce la separación de poderes ni las facultades constitucionales asignadas al Congreso de la República y al Presidente de la República²¹.

Mientras que frente al artículo 54 de la Ley 13 de 1990²², el cual señalaba que estaba prohibido “12. *Las demás conductas que señale el reglamento que para tal efecto expida el Gobierno Nacional en desarrollo de la presente Ley*”, considero que se había delegado por completo en el reglamento la creación de prohibiciones de las cuales se deriva responsabilidad administrativa de una persona, por lo que declaró su inexecutable²³.

De lo hasta aquí expuesto es claro que el Gobierno, solamente puede participar en la determinación de los elementos del tipo en forma razonable, esto es, si a partir de la ley es posible concretar su alcance, bien sea en virtud de remisiones normativas o de criterios técnicos, lógicos, empíricos, o de otra índole, que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados²⁴,

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-860 del 8 de octubre de 2006.

²² Ley 13 de 1990 “Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-699 del 18 de noviembre de 2015. Sentencia C-092 del 3 de octubre de 2018.

²⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de marzo de 2019. Radicado 2403.

sin que ello conlleve a que se haga un vaciamiento de competencias del Congreso en dicho órgano.

Ahora bien, debe señalarse que, en materia educativa, el legislador expidió la Ley 115 de 1994, para regular la prestación del servicio de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano, estableciendo en los artículos 88 y 203, que está prohibido retener títulos y cobrar cuotas adicionales y sus correspondientes sanciones, al disponer:

“Artículo 88. Título académico. El título es el reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural por haber recibido una formación en la educación por niveles y grados y acumulado los saberes definidos por el Proyecto Educativo

(...)

Parágrafo 1°. Se prohíbe la retención de títulos por no encontrarse el interesado a paz y salvo en sus obligaciones con la institución, cuando presente imposibilidad de pago por justa causa. Para esto el interesado deberá:

(...)

Parágrafo 2°. El establecimiento educativo que infrinja el parágrafo anterior se hará acreedor a sanciones que impondrá el Ministerio de Educación Nacional o las Secretarías de Educación en las que delegue esta facultad, que pueden ir desde multas sucesivas de carácter pecuniario de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Dichos dineros ingresarán a la Tesorería Nacional, Departamental o Municipal según el caso.”

(...)

*“Artículo 203. Cuotas adicionales. Los establecimientos educativos **no podrán exigir** en ningún caso, por sí mismos, ni por medio de las asociaciones de padres de familia, ni de otras organizaciones, cuotas en dinero o en especie, bonos, donaciones en dinero o en especie, aportes a capital o tarifas adicionales a las aprobadas por concepto de matrículas, pensiones y cobros periódicos.*

*Parágrafo 1°. Los establecimientos educativos deberán entregar a los padres de familia en el momento de la matrícula la lista completa de útiles escolares para uso pedagógico, textos, uniformes e implementos que se usarán durante el siguiente año académico, la cual debe estar previamente aprobada por el Consejo Directivo. **No podrán exigir** que entreguen estos materiales al establecimiento educativo.*

(...)

Parágrafo 2°. La violación de la prohibición consagrada en este artículo será sancionada con multa que oscilará entre los cincuenta (50) y los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), previa comprobación de los

hechos y, en caso de reincidencia se dispondrá el cierre definitivo del establecimiento educativo.

(...)” (Cursiva fuera de texto).

En el artículo 80²⁵ ibidem, dispuso que las deficiencias en la evaluación de la educación que se deriven de factores internos que impliquen negligencias y/o responsabilidad darán lugar a sanciones por parte de la autoridad administrativa competente, sin que se hiciera una prescripción de los elementos básicos de las conductas típicas ni remisiones normativas precisas.

De otra parte, en la Ley 1620 de 2013²⁶, estableció como infracción de los establecimientos educativos privados omitir, incumplir o retardar la implementación de la Ruta o en el funcionamiento de los niveles de la estructura del Sistema de Convivencia Escolar, al señalar:

“ARTÍCULO 35. SANCIONES. Las conductas de los actores del sistema en relación con la omisión, incumplimiento o retraso en la implementación de la Ruta o en el funcionamiento de los niveles de la estructura del Sistema se sancionarán de acuerdo con lo establecido en el Código General y de Procedimiento Penal, el Código Único Disciplinario y el Código de la Infancia y la Adolescencia.

ARTÍCULO 36. SANCIONES A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS. Las entidades territoriales certificadas podrán imponer, a las instituciones educativas de

²⁵ Ley 115 de 1994. Artículo 80. EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, con el fin de velar por la calidad, por el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, establecerá un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que opere en coordinación con el Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y con las entidades territoriales y sea base para el establecimiento de programas de mejoramiento del servicio público educativo.

El Sistema diseñará y aplicará criterios y procedimientos para evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte, el desempeño profesional del docente y de los docentes directivos, los logros de los alumnos, la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales empleados, la organización administrativa y física de las instituciones educativas y la eficiencia de la prestación del servicio.

Las instituciones que presenten resultados deficientes deben recibir apoyo para mejorar los procesos y la prestación del servicio. Aquéllas cuyas deficiencias se deriven de factores internos que impliquen negligencias y/o responsabilidad darán lugar a sanciones por parte de la autoridad administrativa competente.

²⁶ Ley 1620 de 2013 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar”.

carácter privado que incurran en cualquiera de las conductas de que trata el artículo anterior, alguna de las siguientes sanciones:

1. Amonestación pública que será fijada en lugar visible de la institución educativa y en la respectiva secretaría de educación.

2. Amonestación pública con indicación de los motivos que dieron origen a la sanción, a través de anuncio en periódico de alta circulación en la localidad, en su defecto, de publicación en lugar visible, durante un máximo de una semana.

3. Clasificación del establecimiento educativo en el régimen controlado para el año inmediatamente siguiente a la ejecutoria de la resolución que imponga dicha sanción, para efectos del establecimiento de los valores de matrícula.

(...). (Cursiva fuera de texto).

En atención a lo expuesto, se tiene que la Ley General de Educación no estableció un catálogo de infracciones o prohibiciones, en las cuales pudieran incurrir las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano; ni estableció tipos en blanco, conductas indeterminadas o remisiones a reglamentos que habilitaran al Gobierno Nacional para definir las prohibiciones en las cuales pueden incurrir éstas instituciones, haciendo uso de la flexibilización del principio de legalidad – tipicidad ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

No obstante lo anterior, el Presidente de la República en ejercicio de la cláusula general de potestad reglamentaria concedida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y del artículo 171 de la Ley General de Educación²⁷, mediante el Decreto 907 de 1996, (compilado en el Decreto Único del Sector Educación No. 1075 de 2015 - DURSE)²⁸, estableció que serían infracciones de las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias por parte de los establecimientos

²⁷ Ley. 115 de 1994. Artículo 171. EJERCICIO DE LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA A NIVEL LOCAL. Los gobernadores y los alcaldes podrán ejercer la inspección y vigilancia a través de las respectivas secretarías de Educación o de los organismos que hagan sus veces. En los municipios donde no exista Secretaría de Educación, el Alcalde podrá delegar la función de inspección y vigilancia en los directores de núcleo del correspondiente municipio. El Gobierno Nacional reglamentará el ámbito de competencia de cada nivel de supervisión o inspección en los establecimientos educativos de tal manera que ésta sea realizada en forma coordinada y con la periodicidad adecuada.

²⁸ Decreto 1075 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”- DURSE.

de educación formal o no formal (hoy educación para el trabajo y desarrollo humano)²⁹ y cuando se incurriera en conductas directamente violatorias de las disposiciones legales y reglamentarias sobre la naturaleza y estructura del servicio educativo³⁰.

Sobre la potestad general reglamentaria del Presidente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que ésta tiene por fin dar vida práctica a la ley para ponerla en ejecución, supliendo aquellos detalles que no serían viables consignar en la misma ley, sin que le sea dable al Gobierno ampliar ni restringir el sentido de la ley, dictando nuevas disposiciones o suprimiendo las contenidas en la ley, porque ello no sería reglamentar sino legislar³¹.

Adicionalmente, debe resaltarse que el artículo 171 de la Ley 115 de 1994 hace referencia a la inspección y vigilancia³² que ejercen en el nivel local los Gobernadores y los Alcaldes a través de las respectivas Secretarías de Educación o de los

²⁹ DURSE. Artículo 2.3.7.4.1. Sanciones. Las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias por parte de los establecimientos de educación formal o no formal (...).

³⁰ DURSE. Artículo 2.3.7.4.5. Mérito para sancionar. Las autoridades competentes estudiarán la existencia de mérito para aplicar el régimen sancionatorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.3.7.4.1. del presente Decreto.

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

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

³¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 19 de julio de 2018, expediente 11001032400020100040400.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-782 del 26 de septiembre de 2007. Sala Plena. *“Inspección y vigilancia no significa más que verificar que el sujeto, entidad u órgano controlado en relación con determinadas materias u ámbitos jurídicos se ajuste a la ley, y es el legislador quien dicta las normas generales que sirven de fundamento jurídico para el ejercicio de dicho control”.*

organismos que hagan sus veces, y al mismo tiempo autorizó al Gobierno Nacional para reglamentar el ámbito de competencia de cada nivel de supervisión o inspección en los establecimientos educativos para que ésta sea realizada en forma coordinada y con la periodicidad adecuada.

Así las cosas, el citado artículo facultó al Gobierno para regular la forma en que dichas autoridades públicas en ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación, deben verificar que la prestación del servicio educativo se cumpla de conformidad con el ordenamiento constitucional, legal y reglamentario, velando por la calidad, los fines, el desarrollo adecuado de los procesos pedagógicos y que los educandos tengan las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo; sin que ello implique que puedan establecer las infracciones en las cuales puede incurrir un establecimiento educativo que presta educación formal o para el trabajo y desarrollo humano o sus administradores, puesto que dicha definición es de competencia del Congreso.

De lo hasta aquí expuesto, es claro que en la actualidad hay una imposibilidad para el legislador de establecer un listado completo y minucioso que contenga la totalidad de las infracciones en las cuales puede incurrir un administrado, debido al carácter técnico y variable de los diferentes asuntos en los que el Estado interviene y por tanto, jurisprudencialmente se ha abierto la puerta para que el Gobierno reglamente determinados temas que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados³³.

Pese a ello, el hecho de que una ley faculte al Gobierno para que en ejercicio de la inspección y vigilancia reglamente cada nivel de supervisión o inspección en los establecimientos educativos para que ésta sea realizada en forma coordinada y con la periodicidad adecuada, no significa que éste puede establecer infracciones, toda vez que la inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las autoridades sujetas a control³⁴ y la

³³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de marzo de 2019. Radicado 2403.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-570 del 18 de julio de 2012.

vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada³⁵.

En tal sentido, la forma como están concebidas las faltas en el régimen sancionatorio aplicable a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano desconoce los principios de legalidad – tipicidad y la flexibilidad de éstos en materia administrativa sancionatoria ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, puesto que hay una usurpación de competencias por parte del Gobierno en la definición de las infracciones en las que pueden incurrir este tipo de establecimientos educativos.

1.2. Reserva de ley en el catálogo de sanciones a imponer a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano: razones de seguridad jurídica y respeto al principio de legalidad

Teniendo presente que en atención a lo dispuesto en el artículo 29 Constitucional, tanto la infracción como lo sanción deben estar contenidos en una ley, con el fin de que las personas tengan conocimiento de las prohibiciones o faltas, así como de las correspondientes clases, términos y criterios de las sanciones que pueden ser impuestas por la Administración, en aplicación de la flexibilidad del principio de legalidad y al carácter técnico de los diferentes espacios en que el Estado interviene, al Gobierno le es dable la definición de comportamientos prohibidos.

Debe precisarse que respecto de las sanciones el máximo Tribunal Constitucional ha sostenido que en virtud del debido proceso integrado a su vez por el principio de legalidad y de reserva de reserva de ley³⁶, el legislador es quien debe predeterminar la sanción, indicando aspectos relativos a su núcleo esencial, como son: clase,

³⁵ Ibidem

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-412 del 1 de julio de 2015. *“La reserva de ley es una manifestación del principio de democracia y de división de los poderes, que exige que ciertas materias deban ser directamente reguladas por el legislador mediante la expedición de leyes y no a través de regulaciones de menor jerarquía como lo son los decretos de carácter reglamentario. Este principio impone la obligación de que los núcleos esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una ley”.*

término, cuantía y tope máximo, con el fin de proporcionar al funcionario competente un marco de referencia cierto para la determinación e imposición de la sanción y a los administrados el conocimiento de las consecuencias que se derivan de la trasgresión del ordenamiento jurídico³⁷.

Adicionalmente ha sostenido la Corte Constitucional que: (i) el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) se determine no sólo previamente, sino también plenamente, es decir, que sea determinada y no determinable, sin que ello impida diseñar mecanismos que permitan la graduación de la sanción, como topes máximos y mínimos³⁸.

Es decir, a diferencia de las infracciones en las cuales la jurisprudencia admite que el Gobierno defina prohibiciones, la definición de las sanciones, sus términos, límites y graduación, son competencia exclusiva del Congreso y su definición no puede ser delegada en atención a la reserva de ley que opera sobre la materia³⁹.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que en el derecho administrativo a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, no suele establecerse una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción que se va a imponer en cada caso concreto⁴⁰.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-412 del 1 de julio de 2015, reiterado en la Sentencia C-219 del 19 de abril de 2017.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-475 del 18 de mayo de 2004.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-1161 del 6 de septiembre de 2000.

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-710 del 5 de julio de 2001.

En tal sentido, es necesario que las sanciones, sus términos, límites y criterios de graduación estén determinados taxativa e inequívocamente en una ley al momento de comisión la conducta sancionable, para que el administrado conozca los castigos que le puede llegar a imponer la administración en el desarrollo de determinada actividad, sin que tal definición quede a la arbitrariedad de esta, haciendo diseños de consecuencias jurídico negativas “determinables” con posterioridad a la verificación de la conducta reprimida,⁴¹ dejando su señalamiento en manos de quien impone la sanción.

Como ejemplo de lo anterior, se encuentra que la Corte Constitucional al revisar el artículo 52⁴² del Decreto Ley 663 de 1993 (Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración), dispuso que las sanciones administrativas deben estar establecidas en la ley:

“Las sanciones administrativas deben entonces estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferírsele al Gobierno una facultad abierta en esta materia, como lo hace el artículo 52 del EOSF. En efecto, esa norma traslada al Ejecutivo la facultad de señalar las sanciones por la infracción de las disposiciones que dicte en ejercicio de su función de regulación de las actividades financiera y aseguradora y de las relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Es cierto que la norma establece un límite, pues indica que las sanciones sólo pueden ser pecuniarias. Sin embargo, a pesar de ese límite, la facultad conferida al Gobierno es abierta, por lo cual, como bien lo destaca la Procuraduría, esa disposición desconoce el principio de legalidad en este campo. El artículo 52 del EOSF será entonces retirado del ordenamiento”. (Cursiva fuera de texto).

⁴¹ ibidem

⁴² Decreto Ley 663 de 1993. Artículo 52.- SANCIONES. El Gobierno Nacional, en ejercicio de la función de intervención, podrá señalar las sanciones correspondientes a la infracción de las disposiciones que dicte en ejercicio de su función de regulación de las actividades financiera y aseguradora y de las relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. En desarrollo de esta facultad sólo podrán establecerse sanciones pecuniarias, sin perjuicio de la adopción de las demás medidas administrativas que resulten procedentes de acuerdo con la ley.

Por otra parte, el Consejo de Estado declaró nulos los artículos 13, 14 y 20 del Decreto 176 de 2001⁴³ por considerar que no era viable jurídicamente que un Decreto Reglamentario pudiera establecer rangos a las sanciones pecuniarias a imponer a empresas del transporte terrestre dado que estos ya están establecidos en la Ley y por tanto, bajo el mismo argumento ordenó la suspensión provisional de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30,31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 57 del Decreto 3366 de 2003⁴⁴.

Frente a la demanda de nulidad de algunos apartes del artículo 19⁴⁵ del Decreto 2762 del 20 de diciembre de 2001, proferido por el Ministerio de Transporte, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo determinó que dicho Ministerio no ostentaba en manera alguna la atribución para regular el régimen sancionatorio en los Terminales de Transporte, pues si bien, el párrafo 2º del artículo 17 de la Ley 105 de 1993, lo había habilitado para determinar la política en cuanto a la regulación, tarifas y control operativo en tales entes, no era menos cierto que ello no podía considerarse argumento suficiente para invadir de órbitas propias del legislador relacionadas con las sanciones.

⁴³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 3 de mayo de 2007. Exp. 2003-0086.

⁴⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 22 de mayo de 2008. Exp. 2008-0098.

⁴⁵ Decreto 2762 de 2001. "Artículo 19. Sanciones a las empresas de transporte. A las empresas de transporte terrestre de pasajeros, usuarias de los terminales de transporte que incumplan con las obligaciones o incurran en las prohibiciones previstas en el presente decreto y en el manual operativo de cada terminal, les serán aplicadas las sanciones de amonestación escrita o multas que oscilan entre 1 y 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la graduación de la sanción se tendrán en cuenta la gravedad de la infracción, las circunstancias que rodearon la misma y la incidencia del hecho en la adecuada prestación del servicio público de transporte.

Las sanciones pecuniarias, a las que se refiere el presente artículo serán impuestas por el gerente de la terminal, con fundamento en el procedimiento que para este efecto se establezca en el manual operativo que regula la relación de derecho privado, existente entre este último y la empresa transportadora, siempre y cuando la comisión de la falta se produzca al interior del terminal. Lo anterior, sin perjuicio de que algunas conductas, por su naturaleza, puedan ser también objeto de investigación y sanción por parte de las autoridades de tránsito y transporte competentes".

Ahora bien, en materia educativa el artículo 168 de la Ley 115 de 1994, dispuso que en el marco de la inspección y vigilancia el Presidente puede imponer las sanciones de amonestación pública, suspensión y cancelación de licencia, al establecer:

“ARTÍCULO 168. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA EDUCACIÓN. En cumplimiento de la obligación constitucional, el Estado ejercerá a través del Presidente de la República, la suprema inspección y vigilancia de la Educación y velará por el cumplimiento de sus fines en los términos definidos en la presente ley. Ejecutará esa función a través de un proceso de evaluación y un cuerpo técnico que apoye, fomente y dignifique la educación.

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

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

A su vez, el artículo 80 de la citada norma, señala que:

“ARTÍCULO 80. EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, con el fin de velar por la calidad, por el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, establecerá un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que opere en coordinación con el Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y con las entidades territoriales y sea base para el establecimiento de programas de mejoramiento del servicio público educativo.

El Sistema diseñará y aplicará criterios y procedimientos para evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte, el desempeño profesional del docente y de los docentes directivos, los logros de los alumnos, la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales empleados, la organización administrativa y física de las instituciones educativas y la eficiencia de la prestación del servicio.

Las instituciones que presenten resultados deficientes deben recibir apoyo para mejorar los procesos y la prestación del servicio. Aquéllas cuyas deficiencias se

deriven de factores internos que impliquen negligencias y/o responsabilidad darán lugar a sanciones por parte de la autoridad administrativa competente.”

(Cursiva y negrita fuera de texto).

Así las cosas, aunque el artículo 168 de la Ley 115 de 1994 facultó al Presidente de la República o su delegado, para que en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia, aplicara a los establecimientos educativos, previo adelantamiento del proceso las sanciones de amonestación pública, suspensión o cancelación del reconocimiento oficial, de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 80 ibidem, es decir, cuando se evidenciaran deficiencias en la calidad de la enseñanza que se imparte, la definición de dichas penas no tuvo en consideración los aspectos relativos al núcleo esencial de la misma, como son: término y graduación de las penas, que le permitan tanto al funcionario como a los administrados conocer las consecuencias jurídicas negativas que se derivan de una actuación.

Fue a través del Decreto 907 de 1996, (compilado en el DURSE), que el Presidente, estableció el término de las sanciones, criterios de graduación, al disponer:

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

Amonestación pública que será fijada en lugar visible del establecimiento, o institución educativa y en la respectiva secretaria de educación, por la primera vez.

Amonestación pública con indicación de los motivos que dieron origen a la sanción, a través de anuncio en periódico de alta circulación en la localidad, en su defecto, de publicación en lugar visible, durante un máximo de una semana, si reincidiere.

Suspensión de las licencias de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por seis (6) meses, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 195 de la Ley 115 de 1994, conlleva la interventoría por parte de la secretaria de educación competente, a través de un interventor asesor, cuando incurra en la misma violación por tercera vez.

Suspensión de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por un año, que conlleva la interventoría por parte de la secretaría de educación a través de un interventor asesor, cuando incurra en la misma violación por la cuarta vez. Cancelación de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, cuando incurra en la misma violación por quinta vez". (Cursiva fuera de texto).

Además, el artículo 2.3.7.4.5 del DURSE, relacionado con conductas directamente violatorias de las normas legales y reglamentarias sobre la naturaleza y estructura del servicio público de educación, dispuso que las siguientes conductas pueden acarrear directamente la sanción de suspensión de la licencia de funcionamiento o del reconocimiento de carácter oficial, cuando se incurra en ellas por primera vez y en caso de reincidencia, la cancelación de la misma: **i)** vincular personal docente al establecimiento educativo sin los requisitos legales, salvo las excepciones legales; **ii)** suministrar información falsa a las autoridades educativas para la toma de decisiones; **iii)** apartarse objetiva y ostensiblemente de los objetivos y fines del servicio público educativo; **iv)** no adoptar el PEI o adoptarlo irregularmente; **v)** expedir diplomas, certificados y constancias falsas, y vender o proporcionar información falsa; **vi)** impedir la constitución de órganos de gobierno escolar u obstaculizar sus funciones y **vii)** incurrir reiteradamente en conductas sancionables.

De conformidad con lo expuesto, aunque la Ley 115 de 1994, señaló como sanciones aplicables a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano la amonestación pública, suspensión y cancelación de licencia, es evidente que ni la jurisprudencia de la Corte Constitucional ni del Consejo de Estado consideran viable que mediante un Decreto se puedan establecer términos y graduación de las penas, puesto que las sanciones y por ende, sus límites tienen reserva de ley, por lo que en esta materia hubo un desbordamiento de funciones por parte del Presidente de la República al establecer mediante decreto reglamentario dichos elementos esenciales de las penas, teniendo como sustento el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y del artículo 171 de la Ley General de Educación.

Artículos que como se dejó claro en el acápite anterior no tienen por fin facultar al Presidente de la República para que establezca elementos del núcleo de las

sanciones aplicables a dichos establecimientos educativos en ejercicio de la función de inspección y vigilancia.

1.3. Prohibición de interpretaciones analógicas y extensivas de las sanciones administrativas ante el incumplimiento del catálogo de infracciones

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española la analogía tiene las siguientes acepciones: “Relación de semejanza entre cosas distintas” “Razonamiento basado en la existencia de atributos semejantes en seres o cosas diferentes”. “Es un método por el que una norma jurídica se extiende, por identidad de razón, a casos no contemplados en ella⁴⁶.”

Por su parte, el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, señala que cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos ó materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho⁴⁷.

La Corte Constitucional sostuvo que el principio de analogía consagrado en nuestro ordenamiento jurídico supone la presencia de tres (3) elementos para su

⁴⁶ <https://dej.rae.es/lema/analog%C3%ADa>

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. C-083 del 1 de marzo de 1995. “a) *La analogía. Es la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquéllos que explican y fundamentan la ratio juris o razón de ser de la norma. La consagración positiva de la analogía halla su justificación en el principio de igualdad, base a la vez de la justicia, pues, en función de ésta, los seres y las situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual. Discernir los aspectos relevantes de los irrelevantes implica, desde luego, un esfuerzo interpretativo que en nada difiere del que ordinariamente tiene que realizar el juez para determinar si un caso particular es o no subsumible en una norma de carácter general. Aunque el razonamiento se cumple, en apariencia, de lo particular a lo particular, es inevitable la referencia previa a lo general, pues los casos análogos tienen en común, justamente, el dejarse reducir a la norma que los comprende a ambos, explícitamente a uno de ellos y de modo implícito al otro. En la analogía se brinda al juez un fundamento para crear derecho, pero ese fundamento se identifica con la ley misma que debe aplicar. El juez que apela al razonamiento por analogía no hace, pues, otra cosa que decidir que en una determinada situación, es el caso de aplicar la ley.*

Por ende, la analogía no constituye una fuente autónoma, diferente de la legislación. El juez que acude a ella no hace nada distinto de atenerse al imperio de la ley. Su consagración en la disposición que se examina resulta, pues, a tono con el artículo 230 de la Constitución (...).”

configuración: (i) ausencia de norma exactamente aplicable al caso en cuestión; (ii) que el caso previsto por la norma sea similar o semejante al asunto carente de norma o previsión por el legislador; y (iii) que exista la misma razón, motivo o fundamento para aplicar al caso no previsto el precepto normativo⁴⁸.

Adicionalmente, el máximo Tribunal Constitucional, señaló:

“De esta manera, en el proceso de integración normativa, la analogía surge como un mecanismo de expansión del derecho frente a aquellos casos en los que no existe regulación alguna. En otras palabras, la analogía implica atribuir al caso no regulado legalmente, las mismas consecuencias jurídicas del caso regulado similarmente. Sin embargo, para que dicho razonamiento sea válido jurídicamente, se requiere que entre los casos exista una semejanza relevante, que además de ser un elemento o factor común a los dos supuestos, corresponda a una razón suficiente para que al caso regulado normativamente se le haya atribuido esa consecuencia específica y no otra⁴⁹”. (Cursiva fuera de texto).

Así las cosas, la analogía consiste en aplicar una norma jurídica a situaciones no contemplados expresamente en ella, para dar solución a los vacíos normativos que se presentan por la imposibilidad de las leyes y reglamentos de solucionar todas las situaciones y en razón a la similitud que existe entre ambas o a las diferencias que versan sobre aspectos jurídicamente irrelevantes.

De igual manera, es importante resaltar que la doctrina ha clasificado la analogía atendiendo al contenido mismo de la interpretación analógica en *malam partem* y *bonam parte*. Para Cano Campos, la analogía en *bonam partem*, consiste en beneficiar al administrado, pues se aplica al caso no contemplado por la ley atenuantes, eximentes o causas de inimputabilidad⁵⁰. En tanto que la analogía en *malam partem* niega todo camino que cree infracciones y sanciones por vía analógica en la medida que ello viola el principio de igualdad⁵¹.

⁴⁸ Corte Constitucional. Auto 232 del 14 de junio de 2001.

⁴⁹ Corte Constitucional. T-734 del 17 de octubre de 2013.

⁵⁰ CANO CAMPOS, Tomas. La analogía en el derecho administrativo Sancionador, citado en revista Española de derecho administrativo. Madrid. Vol 113. 2002. Página 65.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-83 del 1 de marzo de 1995 *“la consagración positiva de la analogía halla su justificación en el principio de la igualdad, base a la vez de la justicia, pues,*

De otra parte, debe señalarse que, en materia penal el Código Penal Colombiano⁵² permite la aplicación de la analogía en materias permisivas y no de temas restrictivos. Así las cosas, teniendo en cuenta que las garantías que rigen el derecho penal deben ser aplicables mutatis mutandi en el derecho administrativo sancionatorio, en derecho administrativo sancionatorio la analogía *malam partem* es inaplicable, pues en virtud de los principios de legalidad y tipicidad, la potestad sancionadora del Estado como expresión de su facultad punitiva está limitada y la administración no puede investigar o sancionar a una persona si no existe infracción y pena previa, estricta y cierta, debidamente consagrada en una ley, o al menos los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada, y la sanción que será impuesta estén contenidos en una ley, para que el ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos defina los aspectos técnicos de la materia⁵³.

Precisamente la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha sostenido que, en el ámbito del derecho administrativo sancionatorio, no cabe la interpretación y aplicación extensiva o analógica de las disposiciones que consagran faltas y sanciones, puesto que de acuerdo con los principios que rigen el debido proceso de legalidad y tipicidad, solo es posible derivar la falta y la sanción de las leyes preexistentes al acto que se imputa, lo que impone una interpretación restrictiva⁵⁴.

en función de ésta, los seres y las situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual. Discernir los aspectos relevantes de los irrelevantes implica, desde luego, un esfuerzo imperativo que en nada difiere del que ordinariamente tiene que realizar el juez para determinar si un caso particular es o no subsumible en una norma de carácter general”.

⁵² Ley 599 de 2006. Artículo 6º. Legalidad. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez o tribunal competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. La preexistencia de la norma también se aplica para el reenvío en materia de tipos penales en blanco.

La ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior se aplicará, sin excepción, de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Ello también rige para los condenados.

La analogía sólo se aplicará en materias permisivas.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-406 del 04 de mayo de 2004. Sentencia C-475 de 2004 y Sentencia C-412 del 1 de julio de 2015.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-1039 5 de diciembre de 2006. Sentencia T-1285 del 7 de diciembre de 2005. Sentencia T-1232 16 de diciembre de 2003.

El Consejo de Estado, por su parte ha señalado que el principio de legalidad constituye la columna vertebral de la actuación administrativa sancionatoria, y comprende para los administrados una doble garantía. La primera de carácter “material”, conforme a la cual no puede haber infracción ni sanción administrativa sin que la ley las determine previamente (lex previa), por lo tanto, no es posible que faltas y sanciones se creen ex post facto, ad hoc o ad personam. Implica también esta máxima que debe haber certeza (lex certa) sobre la sanción que se impone en la medida en que así esté contemplado como falta en una norma preexistente al hecho que se imputa, esto descarta la imposición de sanciones por simple analogía⁵⁵.

GARZÓN ROJAS, pone de presente que para efectos sancionatorios el principio de legalidad juega un papel determinante, pues para efectos de su imposición debe existir con antelación al proceso y a la decisión misma, tanto la infracción como la sanción a imponer; y también afirma que el operador jurídico no tiene ningún arbitrio en materia sancionatoria, ni siquiera en la labor interpretativa, puesto que en este ámbito del derecho las normas son restrictivas, taxativas y no admiten la aplicación de la analogía⁵⁶.

Como se observa, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la doctrina han sido consistentes en reconocer que, en el derecho sancionatorio las infracciones y las penas solo pueden ser aplicados en los supuestos para los cuales fueron previstos, y por ende, nadie puede ser sancionado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la sanción correspondiente⁵⁷.

En atención a lo expuesto, realizar investigaciones administrativas sancionatorias con base en infracciones que no están previamente establecidas o incluso castigar con base en sanciones que no fueron previamente fijadas en una ley, conlleva la creación

⁵⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de octubre de 2013. Radicado No. 11001-03-06-000-2013-00392-00. Numero interno: 2159.

⁵⁶ GARZÓN ROJAS, Luz Ángela. El régimen disciplinario estatal. Manual teórico práctico. Bogotá. Editorial Leyer. 2001.

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-475 del 18 de mayo de 2004.

de derecho por parte de quien está aplicando la norma, lo cual conlleva el desconocimiento de diversos principios como legalidad, tipicidad, reserva de ley y seguridad jurídica.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que aunque las infracciones y los elementos esenciales del núcleo de las sanciones a imponer a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano carecen de base legal, puesto que no han sido definidas de forma clara, precisa y previa por el legislador como se ha mencionado en el presente escrito, las mismas se presumen válidas hasta que no sean demandadas y retiradas del ordenamiento jurídico por un juez, por lo que la administración actualmente puede iniciar investigaciones administrativas y sancionar a las citadas instituciones por incumplimiento de infracciones contenidas en normas infralegales.

Debe resaltarse igualmente que, en derecho administrativo sancionatorio no pueden pasarse por alto los límites previstos por el principio de legalidad y tipicidad, según los cuales, las normas aplicables en cada caso particular por las autoridades administrativas en ejercicio de su poder punitivo son taxativas, por lo cual, no es posible que la administración haga interpretaciones extensivas con otras leyes que contengan infracciones o sanciones semejantes, creando nuevas normas sancionatorias y sus respectivas penas en perjuicio del administrado, pues como se desarrolló en el presente título, tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como del Consejo de Estado al igual que la doctrina coinciden en afirmar que la extensión por analogía, no debe aplicarse en el derecho administrativo sancionatorio.

Así las cosas, es pertinente concluir que la administración cuando pretenda sancionar a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano, sólo podrá imponer las consecuencias jurídicas negativas previstas en los artículos 88, 168 y 203 de la Ley 115 de 1994, artículo 36 de la Ley 1620 de 2013 y en los artículos 2.3.7.4.1 y 2.3.7.4.5 del Decreto 1075 de 2015 (dependiendo del tipo de infracción cometida), sin que pueda hacer uso de interpretaciones analógicas o extensivas entre estas o con otros ordenamientos jurídicos, puesto que la Administración debe ceñirse al catálogo de penas y sanciones previamente fijadas en las normas vigentes.

CAPÍTULO 2. LA TIPOLOGÍA DE LAS SANCIONES EN EL DECRETO 1075 DE 2015, CONFUSIÓN CON LAS MEDIDAS RESTABLECEDORAS DE LA LEGALIDAD E INCUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN DISUASORA DE LA SANCIÓN

2.1. El concepto de sanción administrativa y las medidas que reúnen los presupuestos de la definición dada

Como se dejó claro en el capítulo anterior, la sanción administrativa es una consecuencia jurídica del ius puniendi del Estado, pero su definición no ha sido única ni pacífica, tal como lo afirma Suay Rincón, una de las dificultades en el derecho administrativo sancionador ha sido la insuficiente definición de lo que es una sanción administrativa, de manera que a su sombra y cobijo ha existido la más virriopinta gama de actos, que van desde la revocación de una simple autorización hasta la condena de una suma de dinero y por tanto, la falta de un correcto deslinde de la categoría de sanción administrativa desde sus afines aparte de crear una enorme confusión, ha impedido estructurar la verdadera sanción administrativa en torno a un haz de principios comunes, ya que para ellos es necesario partir de una cierta identidad nuclear. No se puede regular de igual manera lo que realidad es distinto⁵⁸.

Debe señalarse que, aunque la ley no hecho una definición del concepto sanción administrativa y el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tan solo se ocupó de fijar el procedimiento administrativo sancionatorio⁵⁹, se abordaran una serie de definiciones doctrinales y jurisprudenciales, con el fin de hacer una aproximación a dicho concepto:

Para García de Enterría, ha de entenderse por sanción aquel mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción), consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de una multa⁶⁰.

⁵⁸ SUAY RINCON, José. El derecho administrativo sancionador. Perspectivas de reforma. Revista de Administración Pública, número 109. 1986. Páginas 193-194.

⁵⁹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Parte Primera, Título III, Capítulo III.

⁶⁰ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo II, 9ª Edición. Madrid Civitas. 2004. Página163.

Para Carretero y Carretero, la sanción administrativa es el mal jurídico que la Administración inflige a un administrado, responsable de una conducta reprensible antecedente⁶¹.

Gómez-Pavajeau, define la sanción como el instrumento coactivo para hacer cumplir las medidas de policía⁶². Frente a esta definición es preciso advertir que se puede generar confusión entre la imposición de la sanción y la ejecutoriedad de la misma.

Penagos, dice que la sanción tiene como finalidad lograr la eficacia de la administración⁶³.

Por su parte, Suay-Rincón, define la sanción administrativa como la irrogación de un mal, así mismo, señala que la sanción administrativa es, como se sabe un acto de gravamen, un acto, por tanto, que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, bien sea mediante la privación de un derecho (interdicción de una determinada actividad, sanción interdictiva) bien mediante la imposición de un deber antes inexistente (condena al pago de una suma de dinero: sanción pecuniaria)⁶⁴.

La Corte Constitucional, ha precisado que la sanción administrativa es la respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración⁶⁵.

El Consejo de Estado, ha sostenido que en el ámbito administrativo la sanción no es un fin sino un instrumento adicional con el que se cuenta para la consecución de las

⁶¹ CARRETERO PEREZ, Adolfo y CARRETERO SANCHEZ, Adolfo. Derecho Administrativo Sancionador, 2ª Edición. Madrid. Editoriales Reunidas. 1995. Página 172.

⁶² GÓMEZ-PAVAJEAU, Carlos. Dogmática del derecho disciplinario. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2002. Página 152.

⁶³ PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo, Bogotá. Ediciones Librería del Profesional. 1992. Página 306.

⁶⁴ SUAY RINCÓN, José. Sanciones Administrativas. Bolonia. Publicaciones del Real Colegio de España. 1989. Página 27.

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-564 del 17 de mayo de 2000.

competencias asignadas, de allí que el poder punitivo que le es confiado deba ser siempre el resultado de la ponderación de dos extremos: el respeto por las garantías sustanciales y procedimentales de los ciudadanos sobre los que la potestad recae y el que se constituya en una herramienta para el correcto ejercicio de las funciones⁶⁶.

Así las cosas, aunque la sanción administrativa es un concepto jurídico indeterminado en la ley, ciertamente acudiendo a las definiciones doctrinales y jurisprudenciales antes referenciadas, puede ser definida como aquella carga que el Estado impone a los administrados que infringen las normas previamente establecidas por el legislador (o la administración estando debidamente facultada para ello), y que tiene como fin garantizar la efectividad de la función a ella atribuida y la satisfacción del interés público.

Debe precisarse que dicha definición permite identificar los siguientes supuestos: (i) es impuesta por la Administración; (ii) es una carga para el ciudadano; (iii) es una consecuencia por la inobservancia al ordenamiento jurídico, iv) busca lograr la eficacia de la administración.

A continuación, se desarrollarán los presupuestos del concepto de sanción administrativa:

(i) Es impuesta por la Administración

En primera medida debe señalarse que en derecho administrativo sancionatorio hay una variación de la competencia del poder punitivo puesto que a diferencia de los procesos penales en los cuales las sanciones son impuestas por jueces mediante fallos judiciales, quien tiene la habilitación legal para adelantar el respectivo proceso sancionatorio es la Administración, la cual, en caso de encontrar un quebrantamiento de la norma, deberá luego de adelantar el procedimiento respectivo imponer las sanciones a que haya lugar mediante la expedición de actos administrativos, con el

⁶⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 18 de octubre de 2012. Rad. 13001-23-31-000-2012-00461-01(AC).

fin de velar por el cumplimiento de las normas establecidas en la reglamentación vigente.

En segunda medida, debe tenerse presente que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha admitido que los particulares que cumplan funciones administrativas puedan imponer sanciones, siempre y cuando el legislador así lo haya previsto, y su reconocimiento se funda en la necesidad de asegurar el cumplimiento de los fines que se han encomendado al Estado⁶⁷.

De igual manera, debe recalarse que la Corte ha sostenido que tanto las sanciones que son impuestas por la Administración o particulares que cumplan funciones administrativas, son objeto de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁶⁸.

(ii) Es una carga para el ciudadano

La sanción administrativa es concebida como una medida represiva para el administrado, en la medida que impone una carga a un ciudadano que infringe una norma, ya sea porque impone un nuevo deber o disminuye o lesiona un derecho que ya tiene, constituyéndose de esta forma un acto desfavorable o de gravamen al administrado⁶⁹.

En este punto, debe advertirse que no todas las cargas que se imponen a los administrados son sanciones, puesto que ésta solo adquirirá el carácter sancionatorio cuando la ley ha señalado que la realización de determinada conducta conllevará la imposición un castigo⁷⁰, así pues, en el ordenamiento jurídico existen diversas

⁶⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU 1010 del 16 de octubre de 2008.

⁶⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-506 del 3 de julio de 2000.

⁶⁹ MARTIN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Pamplona. Thomson – Aranzadi. 2008. Página 237.

⁷⁰ HUERGO LORA, Alejandro. Las sanciones administrativas. Madrid. Iustel. 2007. Página 133.

consecuencias jurídicas muy similares a la sanción administrativa, que se rigen por diversos regímenes⁷¹.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el fin aflictivo de la sanción debe ser mayor que los beneficios obtenidos por el sujeto que comete la infracción, puesto que, si la anterior premisa no se configura y la sanción no tiene presente un elemento que disuada al administrado de cometer la falta, no hay razones suficientes para dar cumplimiento al ordenamiento jurídico⁷².

(iii) Es una consecuencia por la inobservancia al ordenamiento jurídico.

La sanción administrativa es el resultado de una conducta antijurídica, o la realización de una conducta contraria a derecho, que configura un ilícito administrativo. Así lo ha entendido la Corte Constitucional, al señalar:

“La sanción administrativa, como respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado, no debe ser ajena a los principios que rigen el derecho al debido proceso⁷³”.

(iv) Busca lograr el adecuado funcionamiento de la administración.

Las sanciones administrativas son un medio necesario para garantizar el cumplimiento de los fines encomendados a la administración, así lo ha entendido la Corte Constitucional, al señalar:

“Así las cosas, la potestad administrativa sancionadora de la Administración, constituye un instrumento con el que cuenta el Estado para preservar el ordenamiento jurídico institucional, mediante la cual puede la Administración

⁷¹ NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho administrativo sancionador. Cuarta Edición. Madrid. Tecnos. 2005. Página 197.

⁷² VARGAS ROZO, Oscar Eduardo. Sanción Administrativa, en obra colectiva – Derecho Procesal Administrativo Modernización del Estado y Territorio. Bogotá, Editores Académicos. 2015. Página 399.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia C–564 del 17 de mayo de 2000.

*imponer, bien a los servidores públicos a ella vinculados, ya a los particulares, el acatamiento y observancia de una disciplina que contribuya a la realización de los cometidos estatales*⁷⁴. (Cursiva fuera de texto).

En este contexto, la multa es la sanción típica en el derecho administrativo sancionatorio, toda vez que reúne los presupuestos anteriormente descritos, puesto que es una carga para el ciudadano, impuesta por la administración como consecuencia de infringir el ordenamiento jurídico y que tiene como fin garantizar el logro eficiente de la administración, sin embargo, podemos encontrar otro tipo de sanciones en el ordenamiento jurídico como suspensión o cancelación de licencias o permisos, cierre temporal o definitivo de establecimientos, revocatoria o caducidad de licencias, decomiso, separación del cargo, inhabilidades, entre otros, dependiendo de la definición que haya hecho el legislador.

Es claro entonces que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, así como la doctrina han reservado el concepto de sanción a aquellas medidas que tiene una finalidad aflictiva por la comisión de una conducta ilícita que lleve al administrado a no cometer la falta.

De otra parte, debe tenerse presente que al Estado se le confían otras figuras para lograr el cumplimiento de sus fines, las cuales no pueden ser consideradas sanciones por carecer de dicha finalidad represiva, pero que su imposición genera efectos negativos, impone cargas o limita derechos a los administrados, como se demostrará a continuación.

⁷⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-1081 del 5 de diciembre de 2002.

2.2. Otras medidas con las que cuenta la Administración que no son sanciones

Sánchez Morón, ha sostenido que no toda medida o acto de gravamen que la Administración pueda adoptar como consecuencia de una vulneración del orden jurídico es una sanción administrativa⁷⁵.

Nieto García por su parte, recalca que en el ordenamiento jurídico existen diversas consecuencias jurídicas muy similares a la sanción administrativa, que se rigen por diversos regímenes jurídicos⁷⁶.

O como pone de presente Rebollo Puig, en el Derecho Administrativo Sancionador se aplican aspectos distintos no incluíbles todos ellos en las diversas materias conforme a idénticos criterios, por lo que se necesita depurar el concepto mismo para excluir de él las falsas sanciones y, consiguientemente, todo el régimen jurídico de otras medidas administrativas igualmente gravosas, pero de naturaleza no propiamente represiva⁷⁷.

El Consejo de Estado, sobre el tema ha señalado:

“El concepto de Sanción no puede llegar a extenderse a todos y cada uno de los instrumentos con que cuenta la autoridad administrativa para el logro de los intereses colectivos, pues al tratarse de una manifestación propia del ius puniendi debe constituir la última ratio, por lo que no resulta apropiada su aplicación a cualquier disposición que implique la imposición de un gravamen. La creación de una categoría jurídica resulta de utilidad cuando permite la diferenciación, puesto que la excesiva homogenización le quita sustancialidad, la desnaturaliza haciéndole perder la utilidad para la cual fue creada⁷⁸”. (Cursiva fuera de texto).

⁷⁵ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho Administrativo. Parte General. Madrid. Tecnos. 2006. Página 652.

⁷⁶ NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho administrativo sancionador. Cuarta Edición. Madrid. Tecnos. 2005. Página 197.

⁷⁷ REBOLLO PUIG, Manuel. Derecho administrativo sancionador de las Comunidades Autónomas. Revista andaluza de administración pública. N° 2. 1990. Página 42.

⁷⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 22 de octubre de 2012. Rad. 05001-23-24-000-1996-0680-01 (20738).

Así las cosas, a continuación se desarrollarán conceptualmente algunas medidas que pese a tener efectos negativos, limitación de derechos o imposición de cargas a los administrados, no son sanciones y se realizará un análisis de cada una de ellas en el ordenamiento jurídico aplicable a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano.

2.2.1. Medidas que tienen como finalidad restablecer la legalidad alterada, indemnizar el daño causado y las medidas preventivas

La Administración como gestora y tutora del interés público, está facultada para hacer cumplir a los administrados sus obligaciones legales, para lo cual puede hacer uso de medidas de Policía Administrativa, cuya configuración y finalidad propia, es en principio, la noción de “orden”⁷⁹.

Así las cosas, cuando la Administración adopta decisiones con el fin de devolver las cosas al estado anterior a la comisión de la ilegalidad o el restablecimiento del orden jurídico, está ejerciendo sus funciones de Policía Administrativa y ello no puede ser considerada una sanción o un signo de autoridad represiva⁸⁰.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, respecto de las medidas tendientes a restablecer la legalidad alterada adoptadas por la Administración, ha señalado:

“Una sanción administrativa puede estar acompañada de: a. Medidas tendientes a restablecer el orden jurídico alterado. En este supuesto la decisión se encamina a volver las cosas al estado anterior, como se encontraban antes de que la conducta ilícita fuera desplegada. Los ejemplos son abundantes en el ordenamiento jurídico colombiano, pues la multa en ámbitos como el urbanístico, el ambiental o el sanitario se ve acompañada de la orden de demolición de edificios o construcciones realizadas ilegalmente, el sellamiento de establecimientos que funcionan por fuera de las

⁷⁹ CARRERAS SCHABAUER, Noelia. Medidas de policía administrativa y régimen jurídico del servicio público: uso de las medidas correctivas en el Perú. Lima. Revista de la Facultad de Derecho PUCP. 2011. Página 496.

⁸⁰ BERMEJO VERA, op. cit. p. 77. LOZANO CUTANDA, Blanca. La extinción de las sanciones administrativas y tributarias. Madrid. 1999. Páginas 40-41.

normas que regulan el sector o el decomiso de sustancias o especies poseídas en contravía de disposiciones legales y reglamentarias. Se trata en estricto sentido de una manifestación propia del poder de policía administrativa restablecedora de la legalidad⁸¹.” (Cursiva fuera de texto).

Esta Corporación al revisar el cierre de establecimientos que no cuentan con las respectivas licencias, dispuso:

“En atención a que el cierre definitivo del establecimiento fue una orden impartida ya por la autoridad de policía, en ejercicio de la competencia de velar por la observancia de las normas sobre usos del suelo, debe indicarse que esta no constituye una sanción, sino la aplicación o cumplimiento de las normas urbanísticas, de orden público, que tienen efecto general inmediato, de manera que sus destinatarios no pueden invocar frente a ellas derechos adquiridos para no cumplirlas. En relación con la naturaleza jurídica de tales actos, en sentencia de 20 de septiembre de 2002, reiterada con posterioridad, la Sección Primera del Consejo de Estado estableció que los actos de cierre de establecimientos por parte de las autoridades de policía, en cumplimiento de la aludida función, no comportan ejercicio de función jurisdiccional ni constituyen ejercicio de una potestad sancionatoria. (...) De manera que, si bien los actos aquí demandados fueron expedidos por autoridades de policía, estos no comportan una función jurisdiccional ni se profieren en virtud de la potestad sancionatoria de las mismas (...)”⁸². (Cursiva fuera de texto).

Se deberá entender entonces que la legitimidad y deber de soportar las medidas de Policía Administrativa no se asientan en la comisión de una conducta particular de carácter antijurídico, sino en razones de interés general⁸³ y éstas se podrán imponer sin necesidad de que exista un procedimiento administrativo sancionatorio con el fin de proteger bienes jurídicos, hacer cumplir las normas urbanísticas o el orden público,

⁸¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia 1996-00680/20738 de octubre 22 de 2012.

⁸² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 22 de marzo de 2018. Radicado 25000-23-24-000-2004-00009-0155, reiterada por la Sección Primera. Sentencia del 5 de diciembre de 2002. Radicado 25000-23-24-00-1998-00514 (5507).

⁸³ SÁNCHEZ LUQUE, Guillermo. ¿El derecho administrativo sigue siendo el derecho de los servicios públicos?, en Derecho Procesal Administrativo, modernización del Estado y Territorio. Estudios en homenaje a Augusto Hernández Becerra (Ed. Germán Bula Escobar, Álvaro Namén Vargas y William Zambrano Cetina). Bogotá. Ibáñez – Sala de Consulta y Servicio Civil – Aida. 2014. Página 410.

prevenir daños en bienes y servicios, o al finalizar un procedimiento administrativo sancionatorio de manera concurrente con la sanción, ordenando devolver las cosas al estado anterior.

Así las cosas, en el sector educación cuando la Administración adelanta el respectivo proceso administrativo sancionatorio por infringir la Ley 115 de 1994, es decir, por “retener títulos⁸⁴”, o “exigir cuotas en dinero o entrega de materiales al establecimiento educativo⁸⁵” adicional a la multa que está prevista como sanción, con el fin de mantener la noción de orden, podrá en ejercicio de las funciones de Policía Administrativa solicitar que se entreguen los títulos retenidos o que se devuelvan las cuotas o materiales entregados a los establecimientos educativos; o cuando adelante investigaciones en contra de establecimientos de educación formal y del trabajo y desarrollo humano, por infringir las disposiciones reglamentarias o estatutarias de conformidad con lo dispuesto en el DURSE (lo cual viola el principio de tipicidad como se explicó en el primer capítulo del presente trabajo) al finalizar el respectivo proceso administrativo podrá adoptar las medidas restablecedoras que considere pertinentes en cada caso en particular.

⁸⁴ Ley 115 de 1994. Artículo 88. TÍTULO ACADÉMICO. El título es el reconocimiento expreso de carácter académico otorgado a una persona natural por haber recibido una formación en la educación por niveles y grados y acumulado los saberes definidos por el Proyecto Educativo Institucional. (...)

Parágrafo 1°. Se prohíbe la retención de títulos por no encontrarse el interesado a paz y salvo en sus obligaciones con la institución, cuando presente imposibilidad de pago por justa causa. Para esto el interesado deberá: (...).

⁸⁵ Ley 115 de 1994. Artículo 203. CUOTAS ADICIONALES. Los establecimientos educativos no podrán exigir en ningún caso, por sí mismos, ni por medio de las asociaciones de padres de familia, ni de otras organizaciones, cuotas en dinero o en especie, bonos, donaciones en dinero o en especie, aportes a capital o tarifas adicionales a las aprobadas por concepto de matrículas, pensiones y cobros periódicos.

(...)

Parágrafo 2°. La violación de la prohibición consagrada en este artículo será sancionada con multa que oscilará entre los cincuenta (50) y los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), previa comprobación de los hechos y, en caso de reincidencia se dispondrá el cierre definitivo del establecimiento educativo.(...).

De igual manera, cuando las instituciones educativas privadas omitan, incumplan o retrasen la implementación de la ruta o en el funcionamiento de los niveles de la estructura del Sistema de la Ley 1620 de 2013, adicional a las sanciones previstas en el artículo 36 podrá la Administración ordenar que den cumplimiento al establecimiento del Sistema de Convivencia Escolar.

De otra parte, debe señalarse que el DURSE estableció por fuera del catálogo de sanciones previstas en el artículo 2.3.7.4.1, *“el cierre inmediato de los establecimientos educativos que prestan el servicio de educación formal o de educación para el trabajo y desarrollo humano, sin contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial”*⁸⁶, dicha carga para los administrados no puede considerarse una sanción, porque no fue esa la voluntad del Gobierno, sino que dicho cierre es una medida restablecedora de la legalidad que puede ser impuesta por la Administración para poner fin a la prestación de un servicio que no cuenta con la respectiva licencia.

Sobre este punto, considero pertinente señalar que, aunque el ordenamiento jurídico vigente tiene prevista esta medida, bien podría la Administración al percatarse que un establecimiento presta el servicio sin contar con licencia de funcionamiento ordenar su cierre toda vez que los establecimientos educativos que pretendan prestar el servicio de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano deben contar con dicho documento⁸⁷, no se necesitaría un procedimiento adicional para ordenar el cierre del establecimiento, puesto que dicha medida se podría imponer válidamente en ejercicio de las facultades de Policía Administrativa, a fin de salvaguardar el

⁸⁶ DURSE. Artículo 2.3.7.4.6. Establecimientos sin licencia. Cuando se compruebe que un establecimiento privado de educación formal o de educación para el trabajo y el desarrollo humano, funcione sin licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, exigida por el artículos 138 de la Ley 115 de 1994, la autoridad competente ordenará su cierre inmediato, hasta cuando cumpla con tal requerimiento.(Decreto 907 de 1996, artículo 20).

⁸⁷ Ley 115 de 1994. ARTICULO 138. Naturaleza y condiciones del establecimiento educativo. Se entiende por establecimiento educativo o institución educativa, toda institución de carácter estatal, privada o de economía solidaria organizada con el fin de prestar el servicio público educativo en los términos fijados por esta Ley.

El establecimiento educativo debe reunir los siguientes requisitos:

a) Tener licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial; (...)"

derecho a la educación en condiciones de calidad y los derechos de los niños para el caso de la educación formal, siendo importante dejar presente que la Administración deberá tener en cuenta el calendario académico para no afectar a los estudiantes y tomar medidas que garanticen cupos a los estudiantes en el colegio público más cercano que exista, puesto que de conformidad con el DURSE la obtención de la licencia de funcionamiento no es tan expedita y se requiere que: (i) la presentación de la solicitud se haga con no menos de seis (6) meses, (ii) presentación del proyecto educativo institucional (PEI), (iii) contar con concepto de uso de suelo del inmueble⁸⁸.

En tal sentido, la Administración puede imponer consecuencias jurídicas negativas adicionales a la sanción a estas instituciones educativas en ejercicio de las facultades de Policía Administrativa al finalizar el respectivo procedimiento administrativo sancionatorio y adicionalmente, sin necesidad de adelantar un procedimiento hacer cesar la prestación del servicio cuando éstas no cuentan con un título habilitante para ello, a fin de restablecer la legalidad.

Por otra parte, es necesario precisar que el Estado en ejercicio de las facultades de Policía Administrativa también puede ordenar la indemnización o el resarcimiento del daño causado, sin embargo, a diferencia de las medidas restablecedoras de la legalidad, éstas siempre deben estar precedidas del respectivo procedimiento administrativo, ya que la ocurrencia del ilícito administrativo como hecho generador de un daño antijurídico conlleva la posibilidad de imputar perjuicios patrimoniales a un administrado, los cuales se pueden derivar de una relación contractual o extracontractual⁸⁹.

Casino Rubio, señala que las medidas de tipo reparatorio, aun cuando son causa de un incumplimiento previo, son simplemente declarativas del régimen jurídico

⁸⁸ DURSE. Artículo 2.3.2.1.4. Solicitud. Para obtener la licencia de funcionamiento, el interesado deberá presentar a la secretaría de educación de la entidad territorial certificada, con no menos de seis (6) meses de antelación a la fecha de iniciación de labores, una solicitud acompañada de la propuesta de Proyecto Educativo Institucional (PEI) y del concepto de uso del suelo de los inmuebles de la planta física propuesta, expedido por la autoridad competente en el municipio o distrito.

⁸⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia 1996-00680/20738 de octubre 22 de 2012.

sustantivo de referencia no respetado o incumplido, y su contenido limitado por eso mismo a restablecer la situación indebidamente alterada, carece de todo contenido aflictivo, sin añadir ni quitar nada a la posición jurídica del infractor. Y son, por ello también independientes y compatibles, en su caso, con la imposición de la sanción que proceda⁹⁰.

Precisamente, la Corte Constitucional al revisar el artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 que dispone que la imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas pertinentes para compensar y restaurar el daño o el impacto causado, expresó:

“Se ha entendido por sanción administrativa la medida penal que impone la autoridad competente como consecuencia de una infracción a la normatividad, sea por desconocimiento de disposiciones imperativas o abstención ante deberes positivos. Siendo ello así, es claro que la sanción se constituye en la reacción ante la infracción ambiental [35], buscando exclusivamente castigar la actuación irregular del infractor. El carácter represivo, es entonces el fundamento sobre el que se edifica el concepto de sanción, objetivo que no coincide con el de las medidas compensatorias, las cuales están enfocadas específicamente, como se ha dicho, en la restauración del daño ecológico derivado de la infracción, o lo que es igual, en lograr la reparación del medio ambiente que ha resultado dañado.

(...)

Las medidas compensatorias presentan características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de los otros dos tipos de medidas (propiamente sancionatorias y preventivas) que hacen parte del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009. Entre las características que identifican las citadas medidas compensatorias, se pueden destacar las siguientes: (i) están dirigidas, única y exclusivamente, a restaurar in natura el medio ambiente afectado, buscando que éste retorne a la situación en que se encontraba antes del daño ambiental, o a lograr su recuperación sustancial; (ii) las mismas se encuentran a cargo de organismos técnicos de naturaleza administrativa, y solo resultan imponibles si se demuestra la existencia de la infracción ambiental y del daño ocasionado al medio ambiente o a los recursos

⁹⁰ CASINO RUBIO, Miguel. La indebida confusión entre sanciones y otras medidas administrativas de policía: comentarios a la STS del 2 de febrero de 1998, artículo 2060. Reala, número 283, mayo-agosto, nota 27. 2000. Páginas 571-572.

naturales; (iii) en razón a su carácter estrictamente técnico, no están definidas previamente en la ley y su determinación depende del tipo de daño que se haya causado al medio ambiente; (iv) cualquiera sea la medida compensatoria a adoptar, la misma debe guardar estricta proporcionalidad con el daño ambiental, pudiendo, en todo caso, ser objeto de los respectivos controles administrativo y judicial; finalmente, (v) tales medidas no tienen naturaleza sancionatoria, pues el fin que persiguen es esencialmente reparatorio⁹¹.” (Cursiva fuera de texto).

Betancor Rodríguez, sobre la responsabilidad civil por los daños y perjuicios producidos, como medida reparadora, señaló:

“Un mismo hecho puede ser merecedor de una sanción administrativa y desencadenar la responsabilidad civil por los daños producidos, pero se trata de la coincidencia de dos instituciones jurídicas sobre un mismo hecho y las consecuencias jurídicas que llevan aparejadas sirven a fines distintos: en el primer caso, la finalidad represiva, mientras que en el segundo es reparadora. Ahora bien, las infracciones administrativas llevan aparejadas como se establece en la legislación correspondiente, la obligación de reparación de todos los daños y perjuicios producidos. En consecuencia, un mismo hecho dañoso produciría el surgimiento de dos obligaciones de reparación: una de naturaleza administrativa y otra civil⁹².” (Cursiva fuera de texto).

En definitiva, una misma conducta puede generar responsabilidad administrativa y patrimonial, entendiendo que la primera de estas tiene una finalidad sancionadora, mientras que la responsabilidad patrimonial impuesta como una medida de Policía Administrativa que busca resarcir el daño o indemnizar los perjuicios causados.

Respecto de la imposición de medidas resarcitorias en los procedimientos administrativos sancionatorios aplicables a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano considero que al no ser de fácil cuantificación los perjuicios que se puedan causar por infringir las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias, puesto que éstas infracciones no tienen un componente objetivo que pueda ser reparado, esta medida no debe utilizarse en ejercicio de las facultades de

⁹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-632 del 24 de agosto de 2011.

⁹² BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. Instituciones de derecho ambiental. Madrid. La Ley Actualidad S.A. 2001. Página 1249.

Policía Administrativa y aún en gracia de discusión sería necesario que la ley las previera taxativamente.

Así las cosas, en caso de que una persona crea que con ocasión del ilícito administrativo debe ser restaurado patrimonialmente éste deberá acudir ante la respectiva jurisdicción con el fin de que obtener la respectiva reparación.

Otra medida mediante la cual se imponen cargas a los administrados y no tienen el carácter de sanciones⁹³ son las medidas cautelares.

En este punto es importante señalar que, aunque doctrinalmente no hay una posición unificada respecto de si las medidas cautelares o preventivas que se imparten por la Administración son producto de las facultades de Policía Administrativa⁹⁴, la doctrina

⁹³ Corte Constitucional. Sentencia C-054 del 6 de febrero de 1997 “No sobra destacar, finalmente, que las medidas cautelares no tienen ni pueden tener el sentido o alcance de una sanción, porque aún cuando afectan o pueden afectar los intereses de los sujetos contra quienes se promueven, su razón de ser es la de garantizar un derecho actual o futuro, y no la de imponer un castigo”.

⁹⁴ GARCÍA URETA, Agustín. La potestad inspectora de las administraciones públicas. Madrid. Marcial Pons. 2006. Páginas 145-146 “En sede de principio, por tanto, es posible distinguir tales medidas de policía administrativa de las que se englobarían en el contexto de las provisionales. Estas últimas vendrían a suplir interinamente la falta de una resolución que aún no se ha producido o, incluso, un procedimiento que ni siquiera ha comenzado. En las primeras, estaría ausente tal conexión procedimental, siendo su finalidad la de garantizar el orden frente a peligros que se susciten y sin necesidad de encontrarse relacionados con un procedimiento sancionador [...] De hecho, se reconoce que concurren en las medidas provisionales finalidades que no encajan exactamente con la de asegurar la resolución que pudiera recaer, surgiendo medidas provisionales que están conectadas con la finalidad última, pero no tienden propiamente a garantizar su eficacia o ejecución, que incluso puede que no esté en peligro. Esta circunstancia hace que el régimen jurídico de ambos tipos de medidas resulte similar, y que puedan servir a los objetivos generales de la inspección [...]”

JALVO, Belén Marina. “Medidas provisionales en la actividad administrativa”. España. Lex nova. 1 Edición. 2007. Página 52. “Ahora bien, pese a la similitud que pueda existir entre las medidas provisionales en sentido estricto y las medidas de policía, dado que ambas pretenden hacer frente interinamente a una situación de peligro, es evidentes que se trata de figuras de distinta naturaleza (...) Aunque ambos tipos de medidas son provisionales en el tiempo, las medidas provisionales administrativas suplen temporalmente a la resolución pendiente. Por el contrario, las medidas de policía no sustituyen a ningún pronunciamiento jurídico sobre el fondo del asunto, simplemente se mantienen en tanto se produzca una actuación material que corrige una situación fáctica contraria al ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la adopción de medidas de policía y de medidas provisionales administrativas deben responder a diferentes criterios diferentes. Para empezar el parámetro fundamental que rige la actividad de policía es el principio pro libertate, imponiendo la

y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han dejado claro que éstas no son sanciones ni pueden ser usadas para encubrir sanciones⁹⁵.

Así por ejemplo, la Corte ha establecido que la suspensión de servidores públicos mientras se adelantan las investigaciones disciplinarias, no tienen carácter sancionatorio:

“Esta etapa del procedimiento disciplinario no está prevista en detrimento de los derechos constitucionales al buen nombre y debido proceso, como lo señala el demandante dentro del concepto de la violación, puesto que desde cualquier punto de vista, la investigación disciplinaria y el correspondiente procedimiento que incluye la suspensión provisional en esta materia, es una carga profesional y administrativa legítima que sólo procede en caso de investigación de la posible responsabilidad del funcionario en situación de flagrancia de falta gravísima, o cuando las pruebas allegadas dentro de la misma actuación, permitan advertir la ocurrencia de falta grave o gravísima que ameriten la sanción de suspensión o de destitución.(...)”

De otra parte, esta clase de suspensión, que es apenas provisional y no es una sanción, constituye una etapa necesaria y conveniente en esta clase especial de actuaciones de carácter correccional y disciplinario, que por su carácter reglado bien puede ser decretada como medida preventiva en el desarrollo de las actuaciones que proceden, según las normas bajo examen⁹⁶”. (Cursiva fuera de texto).

En el mismo sentido, en materia de protección del medio ambiente, la Corte ha precisado que las medidas preventivas son diferentes a las sanciones, puesto que éstas pretenden impedir la ocurrencia de un hecho que afecte el medio ambiente con un daño irreversible:

“Las medidas preventivas por su índole preventiva supone la acción inmediata de las autoridades ambientales, por lo que la eficacia de esas medidas requiere que su adopción sea inmediata para evitar daños graves al medio ambiente, y si bien dejan

necesidad de optar, entre todas las medidas idóneas, por la menos restrictiva de la libertad individual”.

⁹⁵ SUAY RINCÓN, José, Sanciones Administrativas. Bolonia. Publicaciones del Real Colegio de España. 1989. Página 64. *“las medidas preventivas actúan antes e incluso con independencia de una posible infracción administrativa”.*

⁹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-450 del 3 de junio de 2003.

en suspenso el régimen jurídico aplicable en condiciones de normalidad al hecho, situación o actividad, y aún cuando sus repercusiones sean gravosas y generen evidentes restricciones, no tienen el alcance de la sanción que se impone al infractor después de haberse surtido el procedimiento ambiental y de haberse establecido fehacientemente su responsabilidad⁹⁷". (Cursiva fuera de texto).

De igual manera, debe señalarse que estas medidas solo tienen aplicación cuando estén expresamente previstas en la Ley, así pues, la Administración podrá adoptarlas motivadamente antes de incoar el procedimiento, con el fin de proteger provisionalmente ciertos bienes jurídicos afectados – intereses públicos o privados damnificables por los hechos indiciarios de infracción administrativa – cuando aprecie “urgencia inaplazable⁹⁸”.

Así las cosas, la Administración puede adoptar medidas cautelares con el fin de obtener la eficacia de la resolución y evitar el riesgo de su incumplimiento por el paso del tiempo durante la tramitación del procedimiento⁹⁹, teniendo claro que su imposición dependerá de que haya una ley específica que establezca tales medidas.

Al respecto, es preciso mencionar que ni el ordenamiento jurídico aplicable a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano ni el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fijaron medidas cautelares o preventivas que puedan ser impuestas en estos procedimientos administrativos sancionatorios, por lo cual resulta inviable la aplicación de una medida cautelar en un proceso sancionatorio que se adelante contra dichos establecimientos.

No obstante lo anterior, al estar de por medio el derecho fundamental a la educación y la calidad del mismo, sería importante que el legislador no dejara de lado este tema

⁹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-703 del 6 de septiembre de 2010. Sentencia C-364 del 16 de mayo de 2012.

⁹⁸ GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto. El Procedimiento Administrativo Sancionador (Teoría y Práctica). Madrid. Editorial Dykinson, S.L. 2013.

⁹⁹ REBOLLO PUIG, Manuel. "Medidas provisionales en el procedimiento administrativo", en la obra colectiva "Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez". Madrid. Ed. Civitas SA. Tomo I. 1993. Páginas 687-688.

y estableciera como en el caso de la Educación Superior¹⁰⁰ la posibilidad de que se pudieran adoptar medidas preventivas o cautelares, con el fin de proteger los bienes jurídicos que se pudieran ver afectados, como por ejemplo, (i) ordenar la suspensión temporal de matrículas cuando la presunta infracción esté relacionada con contratar docentes para prestar el servicio educativo sin que tengan la calidad de licenciados o cursos o formación en pedagogía, cobro de tarifas superiores a las autorizadas, incumplimiento de infraestructura; (ii) suspensión temporal de docentes cuando la investigación se adelante por contratar docentes que no cuentan con título de idoneidad; (iii) sellamiento preventivo de espacios dentro de la institución educativa cuando éstos no cumplan con condiciones de infraestructura adecuadas; (iv) suspensión de manuales de convivencia cuando los mismos atenten contra derechos fundamentales de los estudiantes, entre otros.

2.2.2. Medidas que tiene como finalidad conminar al cumplimiento de la legalidad.

¹⁰⁰ Ley 1740 de 2012. Artículo 10. MEDIDAS PREVENTIVAS. El Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior, podrá adoptar, mediante acto administrativo motivado, una o varias de las siguientes medidas de carácter preventivo, con el fin de promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las instituciones de educación superior de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias, o la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación o el cumplimiento de sus objetivos, sin perjuicio de la investigación y la imposición de las sanciones administrativas a que haya lugar:

1. Ordenar la presentación y adopción de planes y programas de mejoramiento encaminados a solucionar situaciones de irregularidad o anormalidad y vigilar la cumplida ejecución de los mismos, así como emitir las instrucciones que sean necesarias para su superación.
2. Ordenar abstenerse de ofrecer y desarrollar programas sin contar con el registro calificado; en este caso el Ministerio informará a la ciudadanía sobre dicha irregularidad.
3. Enviar delegados a los órganos de dirección de las instituciones de educación superior cuando lo considere necesario.
4. Señalar condiciones que la respectiva institución de educación superior deberá atender para corregir o superar en el menor tiempo posible irregularidades de tipo administrativo, financiero o de calidad que pongan en peligro el servicio público de educación.
5. Disponer la vigilancia especial de la institución de educación superior, cuando se evidencien una o varias de las causales que señala a continuación esta ley para ello.
6. Salvaguardar los derechos adquiridos de los estudiantes matriculados en los programas de las instituciones de educación superior, aprobados por el Ministerio de Educación Nacional.

Otra medida a través de la cual se le imponen cargas a los ciudadanos sin que éstas revistan el carácter de sanciones son multas coercitivas, mediante las cuales se busca hacer exigible el cumplimiento de una obligación, es decir, no se parte de la infracción y su imposición no constituye un presupuesto del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración¹⁰¹.

Para Suay Rincón, la sanción opera sobre la base del incumplimiento y persigue un castigo, mientras que las medidas coercitivas buscan vencer la resistencia del ciudadano y forzar el cumplimiento debido de las obligaciones. Así mismo, estas conllevan varias consecuencias como la posibilidad de que se pueda imponer de manera concurrente con la sanción y puede ser reiterada en el tiempo a fin de obtener su cumplimiento¹⁰².

López- Nieto y Mallo, también advertían sobre la distinción entre la sanción y la coerción señalando que lo que diferencia a unas de otras es esencialmente que mientras las sanciones poseen un carácter marcadamente represivo, las medidas coercitivas buscan forzar al individuo a que cumpla con cierta obligación¹⁰³ y se desarrollan en el marco del ejercicio de los poderes administrativos de ejecución¹⁰⁴.

Danós Ordoñez, considera que las multas coercitivas tienen como finalidad doblegar la resistencia de los administrados para el cumplimiento de una obligación. Lo característico de tales multas es la posibilidad de su repetición periódica “[...] *las multas coercitivas no tienen carácter punitivo, no se inscriben en el ámbito de la potestad sancionadora de la administración, porque se trata de medidas de*

¹⁰¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 10 de septiembre de 2014. Rad. 68001-23-25-000-1994-09826-01 (28875).

¹⁰² SUAY RINCON, José. Sanciones administrativas. Bolonia. Publicaciones del Real Colegio de España. 1989. Páginas 63 y 65.

¹⁰³ LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco. Las sanciones municipales. 2ª Edición. Madrid: El consultor. 2002. Página 99.

¹⁰⁴ STC 22/1984, de 17 de febrero, F.J. 4. “*La potestad administrativa de autotutela, en virtud de la cual se permite que la Administración emane actos declaratorios de la existencia y límites de sus propios derechos con eficacia ejecutiva inmediata, hay enseguida que señalar que la Administración, que, a través de sus órganos competentes, procede a la ejecución forzosa de actos administrativo, tiene en los actos de ejecución que respetar los derechos fundamentales de los sujetos pasivos de la ejecución*”.

constreñimiento económico para asegurar la ejecución forzosa de los actos administrativos, por esa razón las ubica con más propiedad como manifestaciones de la potestad de autotutela ejecutiva de la administración pública¹⁰⁵”.

Sobre este aspecto se pronunció el Consejo de Estado, al señalar que las multas que se pactan en los contratos estatales para lograr el cumplimiento de las obligaciones no son sanciones, así:

“En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de obligaciones a cargo del contratista, así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato¹⁰⁶”.(Cursiva fuera de texto).

Por su parte, la Corte Constitucional al revisar el artículo 140 del Código Nacional de Tránsito Terrestre que autoriza la inmovilización de vehículos o la suspensión de licencias de conducción cuando se presentan más de treinta días de mora en el pago de la multa, estableció que la fuerza coactiva del régimen de tránsito no tiene naturaleza sancionatoria:

“Empero, el aparte normativo acusado, que autoriza la inmovilización del vehículo o la suspensión de la licencia de conducción cuando se presenta una mora de más de treinta días en el pago de una multa, pertenece al artículo 140 del Código Nacional de Tránsito Terrestre cuyo epígrafe reza: “Cobro Coactivo”. Esta circunstancia lleva a concluir que en este caso el legislador autorizó la imposición de las medidas aludidas, no como sanción, sino como un mecanismo para lograr el pago forzado de las multas. De esta manera, cuando son aplicadas para estos propósitos, no tienen carácter

¹⁰⁵ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. Lima. Ius et Veritas, número 10, julio, 1995. Páginas 157-158.

¹⁰⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 10 de septiembre de 2014. Rad. 68001-23-25-000-1994-09826-01 (28875).

sancionatorio sino que son instrumentos jurídicos para lograr la fuerza coactiva del régimen de tránsito¹⁰⁷”. (Cursiva fuera de texto).

De igual manera debe traerse a colación el artículo 51 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA-, mediante el cual se estableció como medida conminatoria la imposición de multas por la renuencia a entregar información:

“ARTÍCULO 51. DE LA RENUENCIA A SUMINISTRAR INFORMACIÓN. Las personas particulares, sean estas naturales o jurídicas, que se rehúsen a presentar los informes o documentos requeridos en el curso de las investigaciones administrativas, los oculten, impidan o no autoricen el acceso a sus archivos a los funcionarios competentes, o remitan la información solicitada con errores significativos o en forma incompleta, serán sancionadas con multa a favor del Tesoro Nacional o de la respectiva entidad territorial, según corresponda, hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos. La autoridad podrá imponer multas sucesivas al renuente, en los términos del artículo 90 de este Código.

La sanción a la que se refiere el anterior inciso se aplicará sin perjuicio de la obligación de suministrar o permitir el acceso a la información o a los documentos requeridos.

Dicha sanción se impondrá mediante resolución motivada, previo traslado de la solicitud de explicaciones a la persona a sancionar, quien tendrá un término de diez (10) días para presentarlas.

La resolución que ponga fin a la actuación por renuencia deberá expedirse y notificarse dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término para dar respuesta a la solicitud de explicaciones. Contra esta resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la notificación.

PARÁGRAFO. Esta actuación no suspende ni interrumpe el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio que se esté adelantando para establecer la comisión de infracciones a disposiciones administrativas”. (Cursiva fuera de texto).

Además, el artículo 90 ibidem fijó la posibilidad de imponer multas coercitivas por incumplimiento de obligaciones no dinerarias pactadas en un acto administrativo,

¹⁰⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-799 del 16 de septiembre 2003.

siempre que no estas no se encontraran reguladas de manera expresa por una ley especial:

“ARTÍCULO 90. EJECUCIÓN EN CASO DE RENUENCIA. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, cuando un acto administrativo imponga una obligación no dineraria a un particular y este se resistiere a cumplirla, la autoridad que expidió el acto le impondrá multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía, concediéndole plazos razonables para que cumpla lo ordenado. Las multas podrán oscilar entre uno (1) y quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes y serán impuestas con criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

La administración podrá realizar directamente o contratar la ejecución material de los actos que corresponden al particular renuente, caso en el cual se le imputarán los gastos en que aquella incurra”. (Cursiva fuera de texto).

En tal sentido, es evidente que las medidas conminatorias no tienen como fin sancionar puesto que carecen del contenido aflictivo, sino que buscan lograr el cumplimiento de una obligación pactada en una ley o en un acto administrativo a través de la coacción y pueden ser acumulables con la sanción.

En relación con las normas que regulan la prestación del servicio de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano debe señalarse que éstas no establecen medidas coercitivas y como quiera que en los actos administrativos que expide la Administración a dichos establecimientos no se imponen obligaciones, sino que reconoce derechos, con miras a garantizar la correcta prestación del servicio, en principio estas medidas no tienen aplicación.

Sin embargo, al ser aplicable a éste procedimiento el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Administración podrá imponer multas cuando se rehúsen a presentar los informes o documentos requeridos en el curso de las investigaciones administrativas, los oculten, impidan o no autoricen el acceso a sus archivos a los funcionarios competentes, o remitan la información solicitada con errores significativos o en forma incompleta; o cuando en un acto administrativo se imponga una obligación no dineraria y este se resistiere a cumplirla; y finalmente se podrán pactar en los contratos que celebre la administración de

prestación del servicio para lograr el cumplimiento debido de las obligaciones pactadas.

Como ha quedado expuesto, existen suficientes razones para concluir que la Administración cuenta con otras medidas a través de las cuales impone resultados negativos a los administrados como: medidas de Policía Administrativa (restablecedoras de la legalidad, resarcitorias y cautelares) y coercitivas, sin que estas sean una expresión del poder sancionatorio de la Administración.

Además, que en materia educativa (instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano) tienen aplicación únicamente las medidas tendientes a devolver las cosas a su estado anterior, ya sea sin necesidad de adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio, como por ejemplo, ordenar el cierre de establecimientos educativos que no cuentan con licencia, o las que se adoptan de manera concurrente con la sanción al finalizar el respectivo proceso.

Las medidas resarcitorias o indemnizatorias no tienen aplicación puesto que la cuantificación de la reparación por infringir las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias no es objetiva, por lo que la Administración en ejercicio de sus facultades de Policía Administrativa no puede fijar sumas de dinero a título de reparación del daño causado y adicionalmente el legislador no las ha previsto, en tal sentido en caso de que una persona se sienta afectada patrimonialmente deberá iniciar las respectivas acciones de responsabilidad civil y aún en gracia de discusión sería necesario que la ley las previera taxativamente.

Las medidas cautelares tampoco tienen aplicación en estos procedimientos, puesto que éstas tienen reserva de ley y ni las normas que regulan la materia ni en el procedimiento administrativo sancionatorio general fijado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo las tienen previstas.

No obstante lo anterior, sería importante que el legislador al regular las infracciones y sanciones aplicables a estos establecimientos educativos estableciera medidas cautelares, tendientes a proteger provisionalmente los bienes jurídicos, obtener la

eficacia de la resolución y evitar el riesgo de su incumplimiento por el paso del tiempo durante la tramitación del procedimiento, tal como se señaló previamente.

Finalmente, respecto de las coercitivas debe advertirse igualmente que las normas especiales no tienen prevista esta medida, sin embargo, las medidas establecidas en los artículos 51 y 90 del CPACA son aplicables a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humanos cuando se rehúsen a entregar información en el curso de una investigación administrativa o cuando en un acto administrativo imponga una obligación no dineraria y este se resistiere a cumplirla; y finalmente cuando en los contratos que celebre la administración de prestación del servicio sea pactada.

Precisado el concepto de sanción administrativa y las diferentes medidas que puede adoptar la administración para lograr el correcto cumplimiento de los fines que le fueron encomendados, a continuación, se revisarán las sanciones aplicables a las instituciones de educación formal y de educación para el trabajo y desarrollo humano y la ausencia o no del elemento represivo en cada una de ellas.

2.3. Las sanciones consagradas y ausencia del elemento disuasor por la irrelevancia del castigo.

Como lo he señalado en el presente escrito, las sanciones a imponer a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano están consagradas en las Leyes 115 de 1994, 1620 de 2013 y en el Decreto 1075 de 2015.

La Ley 115 de 1994 establece como sanción principal “la multa” por retener títulos o realizar cobros adicionales no autorizados, y en caso de reincidencia en este segundo caso “la cancelación de la licencia de funcionamiento”, consecuencias jurídicas negativas que tienen implícita la finalidad aflictiva, puesto que en el primer caso se impone una carga al establecimiento educativo de tener que pagar una suma de dinero como consecuencia de la comisión de una infracción; y en el segundo caso se limita el derecho a seguir prestando el servicio educativo.

Sin embargo, el artículo 2.3.7.4.1 del DURSE establece como infracción las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias por parte de los establecimientos de educación formal o de educación para el trabajo y desarrollo humano y fijo como sanciones la escala que se describe a continuación:

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

Amonestación pública que será fijada en lugar visible del establecimiento, o institución educativa y en la respectiva secretaría de educación, por la primera vez.

Amonestación pública con indicación de los motivos que dieron origen a la sanción, a través de anuncio en periódico de alta circulación en la localidad, en su defecto, de publicación en lugar visible, durante un máximo de una semana, si reincidiere.

Suspensión de las licencias de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por seis (6) meses, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 195 de la Ley 115 de 1994, conlleva la interventoría por parte de la secretaría de educación competente, a través de un interventor asesor, cuando incurra en la misma violación por tercera vez.

Suspensión de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por un año, que conlleva la interventoría por parte de la secretaría de educación a través de un interventor asesor, cuando incurra en la misma violación por la cuarta vez.

Cancelación de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, cuando incurra en la misma violación por quinta vez”. (Cursiva y subrayado fuera de texto).

En este punto, considero pertinente señalar que la amonestación es definida como una sanción de carácter leve, consistente en la reprobación o manifestación de incorrección de la conducta sancionada¹⁰⁸.

¹⁰⁸ <https://dpej.rae.es/lema/amonestaci%C3%B3n>

Así pues, la amonestación pública fijada en el establecimiento educativo o en un periódico de amplia circulación, no impone cargas ni limita derechos del establecimiento educativo, de esta manera, al no tener presente el fin aflictivo, dichas medidas más que penas, son un llamado a corregir una actuación, un exhorto a enmendar una conducta o una reprobación y en materia sancionatoria aplicable a la educación formal y para el trabajo y desarrollo humano éstas deberán ser impuestas por la Administración cuando el infractor cometa una por primera y segunda vez la misma falta, tal como lo establece la norma en mención. Mientras que en las sanciones como la suspensión de las licencias de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por seis (6) meses; suspensión de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por un año; o la cancelación de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, es evidente la disminución o lesión de derechos, en la medida que las consecuencias jurídicas negativas son mayores a los beneficios obtenidos por el sujeto que comete la infracción, sin embargo, dichas penas solo podrán imponerse si el infractor cometiere la misma falta por tercera, cuarta y quinta vez, respectivamente.

Así las cosas, al establecerse por el Gobierno sanciones en escala, las Administración se ve abocada a imponer en primer lugar amonestación pública fijada en la entrada del establecimiento educativo, en caso de reincidencia por la misma conducta amonestación pública fijada en un periódico de amplia circulación hasta por un plazo de hasta una semana, lo cual genera en muchas ocasiones un desgaste para la Administración quien después de adelantar la respectiva investigación sancionatoria debe imponer a título de pena sanciones que carecen del elemento disuasor como son las amonestaciones públicas y las penas con verdadero contenido aflictivo como son la suspensión y la cancelación de la licencia, solo serán impuestas cuando el infractor sea reincidente por más de dos veces de la misma falta.

Ahora bien, respecto de la posibilidad de imponer cualquiera de las sanciones previstas sin tener en cuenta la reincidencia, cuando por su gravedad o por constituir abierto desacato amerite la imposición automática de cualquier medida de las previstas, debe señalarse que esta amplitud en la disposición normativa no solo

genera un desconocimiento del principio de seguridad jurídica¹⁰⁹ para el administrado y desigualdad en el trato jurídico, al no haber claridad de las sanciones que le pueden imponer, sino que deja un amplio margen de subjetividad a la Administración en la aplicación de las consecuencias jurídicas negativas.

Adicionalmente, más adelante el artículo 2.3.7.4.5 *ibid.* señala que cuando se infrinjan normas relacionadas con la naturaleza y estructura del servicio educativo se podrá imponer como sanción directamente la suspensión de la licencia de funcionamiento o del reconocimiento de carácter oficial, por primera vez y en caso de reincidencia la cancelación de esta, así:

“ARTÍCULO 2.3.7.4.5. MÉRITO PARA SANCIONAR. Las autoridades competentes estudiarán la existencia de mérito para aplicar el régimen sancionatorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.3.7.4.1. del presente Decreto.

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

1. Vincular personal docente al establecimiento educativo privado, sin reunir los requisitos legales, salvo las excepciones contempladas en la ley.

¹⁰⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-250 del 28 de marzo de 2012. “3. La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta // La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas // En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado. (...). En otras palabras, que existe seguridad sobre las normas que regulan el conflicto jurídico o la situación jurídica respecto de la cual se solicita la decisión (...).”

2. *Suministrar información falsa para la toma de determinaciones que corresponden a la autoridad educativa competente.*
3. *Apartarse objetiva y ostensiblemente de los fines y objetivos de la educación y de la prestación del servicio público educativo para el cual se organizó el establecimiento o la institución.*
4. *Abstenerse de adoptar el proyecto educativo institucional o adoptarlo irregularmente.*
5. *Expedir diplomas, certificados y constancias falsos y, en general, vender o proporcionar información falsa.*
6. *Impedir la constitución de los órganos del Gobierno escolar u obstaculizar su funcionamiento.*
7. *Incurrir de manera reiterada en faltas o conductas sancionables”.* (Cursiva fuera de texto).

Es decir, cuando las infracciones estén relacionadas con la naturaleza y estructura del servicio educativo, la norma en cita establece consecuencias jurídicas negativas con verdadero contenido aflictivo como son la suspensión de la licencia de funcionamiento o del reconocimiento de carácter oficial, por primera vez y en caso de reincidencia su cancelación, sin que haya mucha claridad para la Administración que norma debe aplicar cuando el establecimiento educativo no es reincidente, pero infringe normas relacionadas con las conductas establecidas en el precitado artículo.

Por su parte, la Ley 1620 de 2013 fijó como sanciones a imponer a un establecimiento educativo privado por incumplir o retrasar la implementación del Sistema de Convivencia Escolar, las siguientes: (i) amonestación pública fijada en lugar visible de la institución educativa y en la respectiva secretaría de educación; (ii) amonestación pública con indicación de los motivos que dieron origen a la sanción, a través de anuncio en periódico de alta circulación en la localidad, en su defecto, de publicación en lugar visible, durante un máximo de una semana; (iii) clasificación del establecimiento educativo en el régimen controlado para el año inmediatamente siguiente a la ejecutoria de la resolución que imponga dicha sanción, para efectos del establecimiento de los valores de matrícula y (iv) cancelación de la licencia de funcionamiento; es decir, en este caso el legislador estableció en el primer y segundo numeral como pena la amonestación, lo cual reitero a juicio personal carece de carácter aflictivo y en el tercer y cuarto numeral dispuso verdaderas cargas y limitaciones de derechos a los establecimientos educativos, sin embargo, al no limitar

su imposición al criterio de reincidencia, permite que la Administración imponga cualquiera de ellas dependiendo de la gravedad de los hechos y de las pruebas que se logren recaudar en el respectivo proceso sancionatorio.

En atención a lo expuesto, cuando se infringen las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias por parte de los establecimientos de educación formal o de educación para el trabajo y desarrollo humano, o cuando se omite o retrasa por parte de establecimientos educativos privados de educación formal la implementación del Sistema de Convivencia Escolar, tanto el Gobierno como el Congreso, respectivamente, establecieron como sanciones la amonestación pública fijada en el establecimiento educativo o en un periódico de amplia circulación, medidas que como señale previamente carecen de carácter aflictivo, puesto que los beneficios obtenidos son mayores que las cargas o limitación de derechos impuestos, por lo que pueden ser considerados más un llamado a corregir una actuación o un exhorto a enmendar una conducta, con la diferencia que el Legislador no condicionó la imposición de dichas medidas al criterio de reincidencia sino que su imposición dependerá de la gravedad de los hechos que se logren demostrar en el proceso administrativo.

CAPÍTULO 3. LOS CRITERIOS PARA GRADUAR LA SANCIÓN: NECESIDAD DE HACER UNA REGULACIÓN DIFERENCIADA Y LA INTEGRACIÓN CON LOS CRITERIOS DELIMITADOS DEL CPACA

3.1. Aplicación del principio de proporcionalidad en las sanciones administrativas en el plano normativo y administrativo.

Antes de entrar en materia es preciso señalar que, si bien el principio de proporcionalidad de las penas tiene su origen en el derecho penal¹¹⁰, la Corte Constitucional ha admitido que los principios del derecho penal tienen aplicación en materia sancionatoria, aunque su control de constitucionalidad se haga con menor intensidad¹¹¹, por lo cual, la proporcionalidad tiene plena aplicación y validez en este campo.

Así, en virtud de este principio, en materia sancionatoria no solo se exige que la infracción y la sanción resulten adecuadas a los fines de la norma y la realización de los principios que gobiernan la función pública, pues el mismo busca proteger los diferentes bienes jurídicos ligados al cumplimiento de los fines del Estado¹¹², sino también que la sanción administrativa no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta ni carente de importancia frente a esa misma gravedad¹¹³.

¹¹⁰ BECCARIA, Cesare. Tratado de los delitos y de las penas. 1764. Nueva traducción francesa, Paris. Cujas, introducción de Marc Ancel y Georges Levasseur, 1966.

¹¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-653 del 20 de junio de 2001.

¹¹² Corte Constitucional. Sentencia C-233 del 4 de abril de 2002. “E(...) estos principios comunes a todos los procedimientos que evidencian el ius puniendi del Estado - legalidad, tipicidad, prescripción, culpabilidad, proporcionalidad, non bis in idem-, resultan aplicables a los diferentes regímenes sancionatorios establecidos –penal, disciplinario, fiscal, civil, administrativo no disciplinario -, o que se establezcan por el legislador para proteger los diferentes bienes jurídicos ligados al cumplimiento de los fines del Estado y el ejercicio de las funciones públicas”.

¹¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-125 del 18 de febrero de 2003. “En este sentido, la doctrina constitucional ha considerado que la competencia normativa del legislador resulta acorde con el estatuto superior, siempre y cuando tenga en cuenta los siguientes aspectos: i) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; ii) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos que en el caso procesal civil puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (artículos 13, 29 y 229 C.P.); iii) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas (...)”

En palabras de la Corte Constitucional la proporcionalidad busca “que la conducta ilícita adoptada por el legislador no solo tenga un claro fundamento jurídico, sino que permita su aplicación sin afectar irrazonablemente los intereses del potencial implicado o que tal hecho solo se presente en grado mínimo, de manera que éste quede protegido “de los excesos o abusos de poder” que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración¹¹⁴”.

De este modo, el citado postulado debe operar en dos momentos (i) al establecimiento de la sanción y (ii) al momento de la imposición de esta. Nieto García, ha señalado sobre este tema:

“(…) subrayar la omnipresencia, por así decirlo, de este principio puesto que actúa en todas las fases o eslabones de la cadena sancionadora. Primero aparece en la ley y sirve como criterio para que el Tribunal Constitucional controle si las sanciones previstas por el legislador son efectivamente proporcionadas a las infracciones a que se atribuyen. Luego vuelve a aparecer en el reglamento y con la misma función. (...) Ya en la fase aplicativa, la Administración tiene que ponderar la proporcionalidad de la sanción concreta que escoge dentro del repertorio que le ofrece la norma tipificante¹¹⁵”.
(Cursiva fuera de texto).

En tal sentido, la ley al establecer sanciones administrativas, en ejercicio de su autonomía¹¹⁶ debe prever sanciones precisas y ajustadas a las transgresiones que se le atribuye, debiendo en todo caso respetar los principios y fines del Estado, derechos fundamentales e introduciendo regulaciones acordes con los principios de proporcionalidad y razonabilidad¹¹⁷.

¹¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-422 del 19 de junio de 1992, reiterado en la Sentencia C-796 del 24 de agosto de 2004 y Sentencia C-393 del 24 de mayo de 2006.

¹¹⁵ NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho administrativo sancionador. Cuarta edición. Madrid. Tecnos. 2005. Página 351.

¹¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-738 del 30 de agosto de 2006.

¹¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-520 del 4 de agosto de 2009. “La Corte ha considerado que el Legislador hace uso de su competencia normativa, de modo compatible con la Constitución, siempre que (i) salvaguarde principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad, entre otros; (ii) vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular, los derechos de defensa, debido proceso y acceso a la administración de justicia; (iii) introduzca regulaciones acordes con los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas y (iv) propugne por la

A modo de ejemplo, Gómez de Mercado ha sostenido sobre la fijación de sanciones precisas:

“no basta con una simple previsión genérica de sanciones posibles sino que es necesaria una correlación precisa entre las infracciones y las sanciones que correspondan, vedando el que, dadas unas infracciones y sin graduación de éstas, se deje abierta a la autoridad sancionadora la elección entre un catálogo de sanciones genéricamente previstas¹¹⁸”. (Cursiva fuera de texto).

En este punto, es preciso reiterar que aunque en el derecho administrativo no suele establecerse una sanción para cada una de las infracciones administrativas, sino que usualmente se establece una clasificación más general en la que puedan quedar subsumidas las diferentes faltas, el legislador en atención al principio de proporcionalidad debe señalar los criterios de graduación de las penas para que tanto al administrado como al funcionario competente, tenga un marco de referencia cierto sobre la conducta o hecho que se sanciona¹¹⁹.

En este sentido, en aplicación de dicho postulado al momento de redactar la norma se debe establecer que la infracción y la sanciones se ajustan a los principios que gobiernan la función pública y a los fines mismos de la disposición normativa, que exista una correlación lo más precisa posible entre ellas a fin de evitar la excesiva rigidez de las penas o la carencia en la definición y establecer criterios de graduación de esta.

Así, en el momento en el que el Tribunal Constitucional verifique si la pena establecida en la norma se ajusta a la falta o infracción, revisará que ésta respete los límites de la equidad y la justicia, tal como lo ordena la Constitución¹²⁰, que no se trasgreden derechos fundamentales y que este acorde con los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.)”.

¹¹⁸ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable. Granada. Comares. 2007. Página 163.

¹¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-564 del 17 de mayo de 2000.

¹²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-160 del 29 de abril de 1998.

Ahora bien, al analizar el principio de proporcionalidad en las sanciones definidas en los artículos 88 y 203 de la Ley 115 de 1994, encontramos:

“ARTÍCULO 88. TÍTULO ACADÉMICO. (...)

PARÁGRAFO 1o. Se prohíbe la retención de títulos por no encontrarse el interesado a paz y salvo en sus obligaciones con la institución, cuando presente imposibilidad de pago por justa causa. Para esto el interesado deberá:

- 1. Demostrar que haya ocurrido un hecho que con justa causa afecte económicamente al interesado o a los miembros responsables de su manutención.*
- 2. Probar la ocurrencia del hecho por cualquier medio probatorio, distinto de la confesión, que sea lo suficientemente conducente, adecuada y pertinente.*
- 3. Que el responsable del pago demuestre haber adelantado las gestiones necesarias para lograr el cumplimiento de las obligaciones pendientes con la respectiva institución.*

PARÁGRAFO 2o. El establecimiento educativo que infrinja el párrafo anterior se hará acreedor a sanciones que impondrá el Ministerio de Educación Nacional o las Secretarías de Educación en las que delegue esta facultad, que pueden ir desde multas sucesivas de carácter pecuniario de 50 a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Dichos dineros ingresarán a la Tesorería Nacional, Departamental o Municipal según el caso.

ARTÍCULO 203. CUOTAS ADICIONALES: Los establecimientos educativos no podrán exigir en ningún caso, por sí mismos, ni por medio de las asociaciones de padres de familia, ni de otras organizaciones, cuotas en dinero o en especie, bonos, donaciones en dinero o en especie, aportes a capital o tarifas adicionales a las aprobadas por concepto de matrículas, pensiones y cobros periódicos.

(...)

PARÁGRAFO 2o. La violación de la prohibición consagrada en este artículo será sancionada con multa que oscilará entre los cincuenta (50) y los doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), previa comprobación de los hechos y, en caso de reincidencia se dispondrá el cierre definitivo del establecimiento educativo”. (Cursiva fuera de texto).

En las citadas normas se observa que al establecer las consecuencias jurídicas negativas aplicables a los establecimientos de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano por retener títulos y realizar cobros indebidos el legislador fijó como sanción la multa con topes mínimos y máximos, además dispuso que en caso de reincidencia en cobros indebidos se dispondría el cierre del establecimiento educativo, es decir, estableció una correlación precisa entre las faltas y las penas,

que respetan los principios y fines del estado, así como los derechos fundamentales; sin embargo, no estableció criterios de graduación que le permitan a la Administración imponer penas con excesiva rigidez o carentes de dicho elemento, que conlleven a la correcta prestación del servicio educativo, dentro de los términos de la equidad y la justicia.

En las sanciones establecidas por el Gobierno Nacional (sin estar facultado), se encuentra que en el artículo 2.3.7.4.1 del DURSE, se plasmó una escala de sanciones sin establecer una correlación directa entre la infracción y la sanción, fijar unos topes máximos y mínimos a las penas y limitó la aplicación de la sanción a criterios de reincidencia en la comisión de una conducta, al señalar que cuando haya violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias por parte de los establecimientos de educación formal o para el trabajo y desarrollo humano se impondrá a título de sanción por primera y segunda vez una amonestación pública fijada en la entrada del establecimiento educativo, o en un periódico de amplia circulación hasta por un plazo de hasta una semana, respectivamente; y si cometiere la misma conducta por tercera, cuarta y quinta vez, suspensión de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por seis (6) meses, suspensión de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por un año, o la cancelación de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, respectivamente, desconociendo el principio de proporcionalidad.

Al respecto, traigo nuevamente a colación que la amonestación pública fijada en la entrada del establecimiento educativo, o en un periódico de amplia circulación hasta por un plazo de hasta una semana, fijadas en los numerales 1 y 2 de la citada norma no generan una carga o limitación de derechos de los establecimientos de educación formal o para el trabajo y desarrollo humano, por lo que carecen de carácter aflictivo.

Ahora bien, aunque la misma norma posteriormente señala que cuando por su gravedad o por constituir abierto desacato, la administración puede imponer cualquiera de las sanciones antes previstas en forma automática, no estableció una gradualidad para la imposición de estas, atendiendo a las diversas infracciones que se pueden llegar a cometer, permitiéndose de esta forma dar idéntico tratamiento a

situaciones jurídicamente distintas o diferente tratamiento a situaciones jurídicamente iguales, lo cual desconoce abiertamente el principio de proporcionalidad en la parte normativa.

Precisamente, la Corte Constitucional al analizar el artículo 31 del CPACA que establecía como falta gravísima la desatención a las peticiones y a los términos para resolver, señaló:

“(...) la norma no establece gradualidad alguna entre los diferentes comportamientos. Atribuye a todos ellos la misma consecuencia jurídica con independencia de la afectación o no de derechos fundamentales. (...) Esta condición, que de suyo implica desconocimiento del principio de proporcionalidad, lleva consigo también el desconocimiento del valor constitucional de la justicia (Preámbulo y Artículo 2 C.P.), como quiera que se da idéntico tratamiento a comportamientos de connotación jurídicamente distinta¹²¹”. (Cursiva fuera de texto).

Sin que fuera suficiente la falta de claridad en la definición de sanciones, el mismo DURSE, en el artículo 2.3.7.4.5 estableció unas conductas que por constituir directamente violaciones de las disposiciones legales y reglamentarias sobre la naturaleza y estructura del servicio educativo podrán ser sancionadas con suspensión de la licencia de funcionamiento o del reconocimiento de carácter oficial, cuando se incurra en ellos por primera vez y en caso de reincidencia con la cancelación de la misma, omitiendo nuevamente hacer una correlación directa entre la infracción y la sanción, fijar topes máximos o mínimos, definir una gradualidad entre los diferentes comportamientos, desconociendo el principio de proporcionalidad, pues dichas sanciones además de generar confusión en la aplicación de la sanción por parte de la Administración, permite dar idéntico tratamiento a situaciones jurídicamente distintas o diferente tratamiento a situaciones jurídicamente iguales y dejando de esta forma en manos de la Administración un gran margen de discrecionalidad al momento de escoger la pena más idónea.

¹²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-951 del 4 de diciembre de 2014.

Así las cosas, considero que las sanciones aplicables a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano, tal como están establecidas por el Gobierno Nacional no solo no atienden el principio de proporcionalidad, sino que también desconocen el derecho a la igualdad, el cual le permite tanto al administrado como al funcionario competente, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto¹²².

Sin embargo, no ocurre lo mismo con las sanciones a imponer a las instituciones educativas privadas por no desarrollar y cumplir cabalmente con el Sistema de Convivencia Escolar, puesto que el legislador fijó una correlación directa entre la infracción y las penas previstas, las cuales pueden consistir en amonestación pública, pasando por cambio de régimen para el año inmediatamente siguiente a la ejecutoria que impone la sanción, hasta cancelación de la licencia de funcionamiento y además dispuso que para efectos de graduación se deberían tener en cuenta los establecidos en el CPACA, lo cual considero se ajusta al principio de proporcionalidad normativa, puesto que permite que la autoridad administrativa gradúe la pena dentro de los términos de la equidad y la justicia y adicionalmente, respetando los fines y principios que gobiernan al Estado.

Por otra parte, debe señalarse que el principio en mención juega un papel muy importante cuando la Administración va a imponer la pena, pues deberá garantizar igualmente que la sanción que se imponga se adapte a la infracción concretamente cometida, a los fines de la norma y a la afectación de intereses que ella produce¹²³, y que no resulte excesivamente rígida “frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad¹²⁴”.

En palabras de Ossa Arbeláez:

“una vez ordenadas las infracciones se advierten las sanciones dentro de un sistema consecuencialmente flexible, en forma que es la administración a la que le compete

¹²² Corte Constitucional. Sentencia C-564 del 17 de mayo de 2000.

¹²³ Corte Constitucional. Sentencia C-125 del 18 de febrero de 2003.

¹²⁴ Ibidem.

*señalar la pena, atendiendo a las previsiones de gravedad o de levedad del ilícito (...)
Todo lo anterior lleva a que las sanciones son el fruto de un acto reglado y no de la libre elección de la Administración, lo que implica, a su vez, que la administración debe situarse rigurosamente en el límite de la norma autorizante y obrar prudentemente, con el albedrío de la discrecionalidad racional que le brinda la ley al momento de aplicar la sanción correspondiente*¹²⁵. (Cursiva fuera de texto).

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el artículo 44 dispuso que en la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Es decir, la aplicación del principio de proporcionalidad por parte de la Administración se materializa en la motivación de su decisión, señalando en el acto que impone la sanción las circunstancias y las pruebas que se tuvieron en cuenta en el caso en particular para imponer la pena¹²⁶.

La Corte Constitucional ha sostenido que al imponerse sanciones se debe hacer un juicio de proporcionalidad, el cual comprende tres conceptos parciales:

*“la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes*¹²⁷.” (Cursiva fuera de texto).

Entonces, que la sanción sea proporcional no solo evita la arbitrariedad, sino que limita a su máxima expresión la discrecionalidad que puede tener la Administración al

¹²⁵ OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionatorio, Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía”. Bogotá. Editorial Legis. 2000. Página 565.

¹²⁶ RAMÍREZ TORRADO, María Lourdes. “Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano”. Bogotá. Revista Estudios Socio- Jurídicos. 12, (1). 2010. Página 169.

¹²⁷ Ibidem.

momento de su imposición¹²⁸, toda vez que se deberá establecer que la adecuación de los medios, la necesidad de su utilización y el fin perseguido no pone en peligro principios constitucionales más importantes.

De conformidad con lo expuesto, cuando la Administración va a imponer una sanción a una institución de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano, deberá motivar su decisión señalando la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la pena impuesta.

Así las cosas, se cuestiona que al momento de hacer el análisis de proporcionalidad y definir la sanción, el actuar de la Administración, se ve permeado por criterios de subjetividad desde la adecuación de la conducta típica debido a la falta la definición de infracciones, prohibiciones y sanciones claras y precisas aplicables a los establecimientos de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano, hasta el momento de tasar la sanción, toda vez que su definición se limita por el criterio de reincidencia establecido en el artículo 88 de la Ley 115 de 1994, el artículo 2.3.7.4.1 del DURSE y la falta de criterios de gradualidad del artículo 2.3.7.4.5 ibidem.

3.2. Graduación de la sanción a imponer a las instituciones de educación formal e instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano y su integración con el CPACA.

Vale la pena traer a colación que jurisprudencialmente se ha establecido que las sanciones, los términos, límites y criterios de graduación gozan de reserva de ley y, por tanto, no es viable jurídicamente que dichas definiciones sean dadas por el Gobierno en ejercicio de su facultad reglamentaria.

Así, en relación con los criterios de graduación de las sanciones aplicables por la Administración a las instituciones de educación formal e instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano, es preciso advertir que a diferencia de lo que ocurre con la educación superior, en donde la ley estableció los criterios para

¹²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-564 del 17 de mayo de 2000.

establecer la sanción que se va a imponer a las instituciones de educación superior y sus directivos, ni en la Ley General de Educación ni en ninguna otra disposición normativa con dicho rango se hizo ninguna regulación específica sobre el tema.

Precisamente, en materia de educación superior, a través del artículo 19 de la Ley 1740 de 2014, se fijaron como criterios de graduación para determinar las sanciones, los siguientes:

“Artículo 19. Criterios para graduar la sanción. Para determinar la sanción que se deberá imponer se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- 1. La gravedad de los hechos o la dimensión del daño.*
- 2. El grado de afectación al servicio público educativo.*
- 3. El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros, por la comisión de la infracción.*
- 4. La reincidencia en la comisión de la infracción.*
- 5. La resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de inspección y vigilancia.*
- 6. La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción, o la utilización de persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos.*
- 7. El grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.*
- 8. La renuencia o desacato a cumplir con las órdenes impartidas por la autoridad competente.*
- 9. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó la infracción.*
- 10. El resarcimiento del daño o la compensación del perjuicio causado”.* (Cursiva fuera de texto).

En tal sentido, la anterior disposición permite que al momento de tasar la sanción que se va a imponer, el Ministerio de Educación luego de analizar las pruebas aportadas al proceso y los agravantes y atenuantes, pueda establecer con más objetividad la sanción que se va a imponer, tal como se evidencia en la Resolución No. 20017 del 2 de octubre de 2017, a través de la cual se resuelve el recurso de reposición contra

la Resolución No. 18204 del 15 de septiembre de 2016¹²⁹, en la que se sanciona con multa de noventa y cinco (95) SMLMV a un IES, por no actualizar de su información financiera del año 2014, así:

“Seguidamente, este Despacho con el fin de determinar el monto de la multa que se impuso, realizó la valoración de los criterios de graduación establecidos en el artículo 19 de la Ley 1740 de 2014, los cuales son:

“1. La gravedad de los hechos o la dimensión del daño. 2. El grado de afectación al servicio público educativo. 3. El beneficio económico que se hubiere obtenido para el infractor o para terceros, por la comisión de la infracción. 4. La reincidencia en la comisión de la infracción. 5. La resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de inspección y vigilancia. 6. La utilización de medios fraudulentos en la comisión de la infracción, o la utilización de persona interpuesta para ocultarla o encubrir sus efectos. 7. El grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. 8. La renuencia o desacato a cumplir con las órdenes impartidas por la autoridad competente. 9. Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó la infracción. 10. El resarcimiento del daño o la compensación del perjuicio causado”.

En el acto recurrido, luego de relacionar los 10 criterios de graduación establecidos en el artículo 19 de la Ley 1740 de 2014, con base en las circunstancias que configuraron la falta administrativa, se tomaron como desfavorables a la investigada los criterios 1 y 7 , “teniendo en cuenta que de las pruebas recaudadas se mostró la gravedad de los hechos y que la institución obro con falta de prudencia y de diligencia en el cumplimiento de los deberes establecidos en las normas que regulan la prestación del servicio de educación superior..

Así mismo, se tuvo como favorable el criterio 2, por cuanto la institución acreditó “el reporté de información financiera de manera extemporáneamente en el SNIES, lo que permite inferir que el grado de afectación al interés jurídico tutelado es menor”. (...)” (Cursiva fuera de texto).

¹²⁹ https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-363457_archivo_pdf.pdf

Vale la pena señalar que el artículo 2 del CPACA dispone que en lo no previsto en procedimientos regulados por leyes especiales se aplicarán las disposiciones de este Código, lo cual significa que su aplicación supletoria.

Así al revisar la Ley 115 de 1994 nos encontramos que, el legislador únicamente cuando fijó la sanción por exigir cuotas adicionales no autorizadas, estableció como sanción principal la multa y como criterio de graduación para imponer el cierre definitivo del establecimiento educativo la reincidencia, por lo que es viable afirmar que para el establecimiento de este tipo de penas no le es dable a la Administración hacer uso de los criterios de graduación establecidos en el artículo 50 del CPACA, puesto que la misma norma trae integrado el criterio de graduación.

El Gobierno al establecer las sanciones aplicables a los establecimientos que prestan educación formal y educación para el trabajo y desarrollo humano, por violar las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias en el artículo 2.3.7.4.1 del DURSE dispuso que por regla general para graduar la sanción la Administración deberá atender el criterio de reincidencia en la comisión de la misma conducta infractora, usurpando las facultades del poder legislativo, debiendo imponer de esta forma en primer lugar, amonestación pública fijada a la entrada del establecimiento; en segundo lugar, amonestación pública fijada en un periódico de amplia circulación; en tercer lugar, suspensión de la licencia por seis meses; en cuarto lugar, suspensión de la licencia por un año; y en quinto lugar, su cancelación.

De esta forma al haberse establecido el criterio de graduación dentro de las mismas sanciones y enfocarse fundamentalmente en la reiteración de las faltas, deja de lado la posibilidad graduar una sanción objetiva acorde con la conducta y las pruebas aportadas en el proceso aplicando los criterios de graduación establecidos en el CPACA.

Es importante señalar que cuando la misma norma dispuso que se podrá imponer cualquiera de las sanciones previstas atendiendo a la gravedad o el abierto desacato de una conducta, para realizar dicha graduación la Administración debe en armonía con los reglamentos de inspección y vigilancia que expide la entidad territorial en el marco del artículo 2.3.7.2.4. del DURSE, dar aplicación a los criterios consagrados en el artículo 50¹³⁰ de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), para que dicha determinación no sea basada únicamente en criterios subjetivos que no estén debidamente fundamentados en la decisión.

Precisamente, la Secretaria de Educación de Bogotá en la Resolución No. 2838 de 2019 *“Por el cual se expide el Reglamento territorial para el ejercicio de las funciones de Inspección y Vigilancia del servicio público educativo en Bogotá Distrito Capital”*, dispuso:

“ARTÍCULO 19°. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES. Para establecer la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas a imponer, se dará aplicación a los criterios establecidos en el artículo 2.3.7.4.1 y 2.3.7.4.5 del Decreto 1075 de 2015, cuando a ello haya lugar y en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. (Cursiva fuera de texto).

Así mismo, en el párrafo 1 del artículo 36 de la Ley 1620 de 2013, se estableció que para la aplicación de las sanciones contenidas en dicha norma se deberán atender los criterios de graduación establecidos en el artículo 50 de la Ley 1437 de

¹³⁰ CPACA. ARTÍCULO 50. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.
8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

2011, así como la afectación a la vida o a la integridad física o psicológica de los estudiantes o la disminución de la calidad de la convivencia escolar.

De otra parte, en relación con las sanciones a conductas que son directamente violatorias a las disposiciones legales y reglamentarias sobre la naturaleza y estructura del servicio educativo que pueden ofrecer los establecimientos educativos, el artículo 2.3.7.4.5. del DURSE, establece que la Administración podrá sancionar directamente con suspensión, o en caso de reincidencia con la cancelación de la licencia (institución privada) o reconocimiento oficial (institución pública), estableciéndose nuevamente dentro de la sanción como único criterio de graduación la reincidencia, sin que se dé lugar a aplicar el artículo 50 del CPACA.

De lo expuesto, es claro que los criterios de graduación establecidos en el CPACA solo podrán ser aplicados de forma directa por la Administración, para fijar las penas por omitir, incumplir o retrasar la implementación de la Ruta o en el funcionamiento de los niveles de la estructura del Sistema de Convivencia Escolar y para efectos de determinar la gravedad de la sanción prevista como excepción en el artículo 2.3.7.4.1 del DURSE, puesto que la forma en la que están redactadas las demás sanciones aplicables a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano, no permiten que se aplique de forma directa el CPACA y en caso de que dichos establecimientos infrinjan las disposiciones normativas, en primera medida deberá tener en cuenta el criterio de reincidencia en la determinación de la pena.

3.3. Confusión entre la sanción y su graduación limitan la actuación sancionadora del Estado

Uno de los objetivos del Estado es garantizar que la prestación del servicio educativo se haga en condiciones de calidad y se garanticen los cuatro componentes esenciales del derecho a la educación, como son: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad¹³¹.

¹³¹ Corte Constitucional. Sentencia T-207 del 30 de mayo de 2018. “(j) *la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y*

Sin embargo, como quedo expuesto en el anterior título, la confusión que existe entre la sanción y su graduación en la normativa vigente y aplicable a los establecimientos de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano, condiciona la imposición de las consecuencias jurídicas negativas al criterio de reincidencia, lo cual conlleva en muchas ocasiones a que luego de adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio la Administración imponga sanciones sin rigidez, que no conducen a que dichos establecimientos educativos acaten la normativa vigente y presten un servicio de calidad.

Ejemplo de lo anterior, es la Resolución 13340 del 5 diciembre 2014¹³², a través de la cual la Secretaria de Educación de Medellín luego de adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio en contra de un establecimiento educativo privado y valorar las pruebas aportadas al proceso, evidenció que dicho establecimiento solo contaba con licencia de funcionamiento para prestar el servicio en nivel preescolar desde 1992, sin embargo, desde el 2002 prestaba el servicio en el nivel de primaria sin contar con licencia de funcionamiento para ello, por lo cual considero que la institución había violado las disposiciones legales ya que no reunía los requisitos para la prestación del servicio educativo y ordenó al establecimiento educativo privado que cesara la prestación del servicio en el nivel básica primaria y como sanción impuso una amonestación pública fijada en el establecimiento educativo privado, en la Secretaria de Educación y en la página web. Es decir, en este caso particular, a pesar de que en el curso del proceso se evidenció que el establecimiento educativo se lucro por aproximadamente doce años por prestar un servicio sin autorización, que

*financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la **accesibilidad**, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la **adaptabilidad**, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la **aceptabilidad**, la cual hace alusión a la **calidad** de la educación que debe impartirse.”*

¹³² <https://medellin.edu.co/normatividad/resoluciones/383-resolucion-13340-del-5-de-diciembre-de-2014-cierre-ie-sancion-privado/file>

mediante engaños logro que padres de familia matricularan a sus hijos en dicho establecimiento educativo, que promovió estudiantes en los grados de primaria, expidió títulos en primaria y que incluso dicha conducta pudo estar enmarcada en un delito penal “estafa”, por prestar un servicio sin estar habilitado debidamente por la Secretaria de Educación de Medellín, como quiera que no era reincidente y que la norma no establece criterios de graduación, sino que fija una escala de sanciones basada únicamente en el criterio de reincidencia, la sanción impuesta fue la mínima.

En el mismo sentido, la Secretaria de Educación de Bogotá luego de verificar que un establecimiento educativo privado incumplió el régimen laboral y prestacional aplicable a los docentes que trabajan en establecimientos educativos privados, además que no contaban con la infraestructura administrativa, medios educativos y plantas físicas adecuadas para la prestación del servicio educativo, impuso como sanción mediante la Resolución 2275 de 2016¹³³ la pena mínima establecida en el numeral 1 del artículo 2.3.7.4.1 del DURSE, por considerar que no era reincidente en las conductas, es decir, una amonestación pública fijada en un lugar visible del establecimiento. En este caso, aunque se demostró en el curso del proceso que se habían cometido dos infracciones distintas, que hubo un beneficio económico al pagar salarios y prestaciones por debajo de las que legalmente debían pagar y haberse prestado el servicio sin atender los deberes que le habían sido encomendados, la pena impuesta igualmente fue irrisoria.

Debe recalcar, que ante la falta de claridad en la aplicación de las sanciones a imponer a los establecimientos educativos que prestan educación formal y para el trabajo y desarrollo humano que el Consejo de Estado¹³⁴ al resolver un recurso de

¹³³ https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/Resolucion_2275.pdf

¹³⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 27 de mayo de 2010. Expediente. 25000-23-24-000-2002-00947-01 “*Estima la Sala que no le asiste razón a la demandante en cuanto reclama que previo al inicio de cualquier procedimiento sancionatorio deben agotarse todos los mecanismos de apoyo y asesoría contemplados en los artículos 3º, 4º y 14 del Decreto 907 de 1996, pues este Decreto, como quedó visto, en su artículo 19 prevé cuando se trate de conductas violatorias de las disposiciones legales y reglamentarias sobre la naturaleza y estructura del servicio educativo que pueden ofrecer los establecimientos de educación formal y no formal, DIRECTAMENTE pueden imponerse las sanciones de suspensión de la licencia de funcionamiento o cancelación de la misma, entre otros casos, cuando se suministre información falsa para la*

apelación interpuesto contra una decisión del Tribunal de Cundinamarca en la cual se confirmó la sanción impuesta por la Secretaría de Educación de Bogotá, D.C., de cancelación de licencia de funcionamiento de un establecimiento educativo que prestaba educación para el trabajo y desarrollo humano por ofrecer sin autorización (i) el programa de Auxiliar de Enfermería, (ii) el programa de bachillerato por ciclos y (iii) ofrecer el Programa de Educación Preescolar creando falsas expectativas, consideró que se habían infringido disposiciones sobre la naturaleza y estructura del servicio educativo, por lo que confirmó que ante la gravedad de los hechos dicho establecimiento debió ser sancionado directamente cancelación de la licencia de funcionamiento, lo cual no es acorde con lo dispuesto en el citado artículo 2.3.7.4.5. del DURSE, que es la norma que regula las infracciones cuando hay incumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias sobre la naturaleza y estructura del servicio educativo que pueden ofrecer los establecimientos educativos, puesto que dicha norma dispone que la cancelación de la licencia de funcionamiento opera solo en caso de reincidencia.

En ese orden de ideas, el presente trabajo termina poniendo de presente que la confusión que existe en la normativa vigente y aplicable a los establecimientos de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano al establecer los criterios de graduación dentro de la sanción, limita el ius puniendi del estado, puesto que no solo se deja en evidencia que la Administración en muchas ocasiones tenga que imponer faltas que carecen de rigidez, sino que se desconoce el principio de seguridad jurídica y de igualdad en el trato jurídico, en razón al amplio margen de acción que tiene la Administración en la determinación de infracciones y penas.

toma de determinaciones que correspondan a la autoridad educativa competente o vender o proporcionar información falsa. A juicio de la Sala la expresión “directamente”, implica que dada la trascendencia de la conducta realizada y, obviamente, habiendo otorgado al interesado las oportunidades procesales que la ley o el reglamento consagran para el cabal ejercicio de su derecho de defensa, pueden las autoridades competentes aplicar la sanción correspondiente, sin que sea menester el agotamiento de los mecanismos de apoyo y asesoría”.

CONCLUSIONES

Luego de haber realizado un recorrido por los principios de tipicidad, legalidad, reserva de ley y proporcionalidad, en el derecho administrativo sancionatorio y haber desarrollado dichos conceptos en el régimen aplicable a los establecimientos de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano, me permito plantear como conclusiones las siguientes:

La sanción administrativa es una herramienta con la que cuenta la Administración para imponer cargas a los administrados que infringen las normas previamente establecidas por el legislador (o la administración estando debidamente facultada para ello), y que tiene como fin garantizar la efectividad de la función a ella atribuida y la satisfacción del interés público.

El concepto de la sanción administrativa, así como los elementos esenciales relativos a su núcleo esencial: clase, término, cuantía y tope máximo, tienen reserva de ley y, por ende, cualquier definición hecha por el Gobierno va en contra vía del ordenamiento jurídico vigente.

Debido al carácter técnico y variable de los diferentes asuntos en los que el Estado interviene, en materia administrativa sancionatoria, el principio de legalidad admite flexibilización permitiendo que el Gobierno reglamente determinados temas que permitan prever, con suficiente precisión, el alcance de los comportamientos prohibidos y sancionados.

En derecho administrativo sancionatorio las autoridades administrativas en ejercicio de su poder punitivo no pueden hacer interpretaciones extensivas o analógicas con otras leyes que contengan infracciones o sanciones semejantes, creando nuevas normas sancionatorias y sus respectivas penas en perjuicio del administrado.

Para lograr el cumplimiento de sus fines, al Estado se le confían otras medidas que pese a generar efectos negativos en los administrados puesto que, impone cargas o limita derechos, no pueden ser considerados como una expresión del poder

sancionatorio de la Administración, como son: las medidas de Policía Administrativa (restablecedoras de la legalidad y resarcitorias), cautelares y coercitivas.

El principio de proporcionalidad en materia sancionatoria debe operar al momento del establecimiento de la sanción y cuando se impone la pena, por parte de la Administración.

Adicionalmente, en el presente trabajo se evidenciaron las debilidades y falencias que hay en el régimen sancionatorio aplicable a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano que parten desde el desconocimiento de la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre la flexibilización de los principios de tipicidad y legalidad en la definición de las prohibiciones y la reserva de ley en la definición de los elementos esenciales de las penas, puesto que hubo una usurpación de competencias por parte de Gobierno en la definición de faltas, así como de términos y criterios de graduación de las sanciones que pueden aplicarse a éstas instituciones.

En segunda medida debe señalarse que el procedimiento administrativo sancionatorio aplicable a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano, no se establecieron medidas resarcitorias, cautelares ni coercitivas, razón por la cual, la Administración solo puede hacer uso de las medidas restablecedoras de la legalidad y de las medidas coercitivas establecidas en los artículo 51 y 90 del CPACA, puesto que las resarcitorias y cautelares no se encuentran reguladas y dichos temas tienen reserva de ley. Por lo que considero que sería importante que el legislador estableciera medidas cautelares aplicables a este tipo de procesos, con el fin de proteger provisionalmente los bienes jurídicos protegidos, obtener la eficacia de la resolución y evitar el riesgo de su incumplimiento por el paso del tiempo durante la tramitación del procedimiento.

En tercera medida, los criterios de graduación establecidos en el CPACA solo podrán ser aplicados de forma directa por la Administración, para fijar las penas por omitir, incumplir o retrasar la implementación de la Ruta o en el funcionamiento de los niveles de la estructura del Sistema de Convivencia Escolar y para efectos de determinar la

gravedad de la sanción prevista como excepción en el artículo 2.3.7.4.1 del DURSE, puesto que la forma en la que están redactadas las normas en cita, en primera medida se deberá tener en cuenta el criterio de reincidencia en la determinación de la pena a imponer.

En cuarta medida, si bien en materia administrativa las penas no tienen que estar descritas con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, tal como están planteadas las penas en la normativa vigente, es decir al confundir las sanciones con su graduación utilizando como único criterio la reincidencia impiden el cumplimiento de la eficacia de la sanción y el cumplimiento de los fines encomendados al Estado en materia educativa, puesto que las sanciones o cargas con verdadero contenido aflictivo solo se pueden imponer cuando se haya cometido la misma conducta por tercera, cuarta o quinta vez.

En atención a lo expuesto, se deja en evidencia la necesidad de realizar cambios sustanciales en el régimen sancionatorio aplicable a las instituciones de educación formal y para el trabajo y desarrollo humano, que van desde la expedición de una ley que regule infracciones aplicables a dichos establecimientos, se fijen medidas cautelares, términos y criterios de graduación aparte de las sanciones, con el fin de que tanto el procedimiento administrativo sancionatorio y como las penas sean efectivas y conduzcan al cumplimiento de los fines encomendados al Estado en materia educativa.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

BECCARIA, Cesare. Tratado de los delitos y de las penas. 1764. Nueva traducción francesa, Paris. Cujas, introducción de Marc Ancel y Georges Levasseur, 1966.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés. Instituciones de derecho ambiental. Madrid. La Ley Actualidad S.A. 2001.

CANO CAMPOS, Tomas. La analogía en el derecho administrativo Sancionador, citado en revista Española de derecho administrativo. Madrid. Vol 113. 2002.

CARRERAS SCHABAUER, Noelia, Medidas de policía administrativa y régimen jurídico del servicio público: uso de las medidas correctivas en el Perú. Lima. Revista de la Facultad de Derecho PUCP. 2011

CARRETERO PEREZ, Adolfo y CARRETERO SANCHEZ, Adolfo. Derecho Administrativo Sancionador, 2ª Edición. Madrid. Editoriales Reunidas. 1995.

CASINO RUBIO, Miguel. La indebida confusión entre sanciones y otras medidas administrativas de policía: comentarios a la STS del 2 de febrero de 1998, artículo 2060. Reala, número 283, mayo-agosto, nota 27. 2000.

DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. Lima. Ius et Veritas, número 10, julio, 1995.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo II, 9ª Edición. Madrid Civitas. 2004.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable. Granada. Comares. 2007. Página 163.

GARCÍA URETA, Agustín. La potestad inspectora de las administraciones públicas. Madrid. Marcial Pons. 2006.

GARZÓN ROJAS, Luz Ángela. El régimen disciplinario estatal. Manual teórico práctico. Bogotá. Editorial Leyer. 2001.

GÓMEZ-PAVAJEAU, Carlos. Dogmática del derecho disciplinario. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2002.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto. El Procedimiento Administrativo Sancionador (Teoría y Práctica). Madrid. Editorial Dykinson,S.L. 2013.

HUERGO LORA, Alejandro. Las sanciones administrativas. Madrid. Iustel. 2007.

JALVO, Belén Marina. “Medidas provisionales en la actividad administrativa”. España. Lex nova. Primera edición. 2007.

LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco. Las sanciones municipales, 2ª Edición. Madrid: El consultor. 2002.

LOZANO CUTANDA, Blanca. La extinción de las sanciones administrativas y tributarias. Madrid. 1999.

MARTIN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Pamplona. Thomson – Aranzadi. 2008.

NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho administrativo sancionador. Cuarta edición. Madrid. Tecnos. 2005.

OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionatorio. “Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía”. Bogotá. Editorial Legis. 2000.

PETIT, Jacques. La proporcionalidad de las sanciones administrativas. Revista Universidad Externado. Bogotá. Revista digital de Derecho Administrativo. N.º 22. B, segundo semestre/2019.

RAMÍREZ TORRADO, María Lourdes. “Reflexiones acerca del principio de proporcionalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador colombiano”. Bogotá. Revista Estudios Socio- Jurídicos. 12,(1). 2010.

RAMÍREZ TORRADO, María Lourdes. “La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español”. Barranquilla. Revista de Derecho Universidad del Norte. 27. 2007.

SANTAELLA QUINTERO, Héctor. El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador: panorámica de una garantía de contornos imprecisosll, en la obra colectiva —El poder sancionador de la administración pública: Discusión, expansión y construcción. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2018.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho administrativo. Parte general. Madrid: Tecnos. 2006.

SÁNCHEZ LUQUE, Guillermo. ¿El derecho administrativo sigue siendo el derecho de los servicios públicos?, en Derecho Procesal Administrativo, modernización del Estado y Territorio. Estudios en homenaje a Augusto Hernández Becerra (Ed. Germán Bula Escobar, Álvaro Namén Vargas y William Zambrano Cetina). Bogotá. Ibáñez – Sala de Consulta y Servicio Civil – aida. 2014.

SUAY RINCON, José. El derecho administrativo sancionador. Perspectivas de reforma. Revista de Administración Pública, número 109. 1986.

SUAY RINCÓN, José. Sanciones Administrativas. Bolonia. Publicaciones del Real Colegio de España. 1989.

REBOLLO PUIG, Manuel. Derecho administrativo sancionador de las Comunidades Autónomas. Revista andaluza de administración pública, N° 2. 1990.

REBOLLO PUIG, Manuel. "Medidas provisionales en el procedimiento administrativo", en la obra colectiva "Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez". Ed. Civitas SA. Tomo I. Madrid. 1993. Páginas 687-688.

VARGAS ROZO, Oscar Eduardo. Sanción Administrativa, en obra colectiva – Derecho Procesal Administrativo Modernización del Estado y Territorio. Bogotá, Editores Académicos. 2015.

Normas jurídicas

Constitución Política de Colombia

Ley 153 de 1887 “Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”.

Ley 13 de 1990 “Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”.

Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.

Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la ley general de educación”.

Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1438 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1620 de 2013 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar”.

Ley 1437 de 2014 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Ley 1740 de 2014 “Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

Decreto 1075 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”.

Jurisprudencia

Corte Constitucional

Corte Constitucional. Sentencia T-422 del 19 de junio de 1992.

Corte Constitucional. Sentencia No. C-083 del 1 de marzo de 1995.

Corte Constitucional. Sentencia C-054 del 6 de febrero de 1997.

Corte Constitucional. Sentencia C-160 del 29 de abril de 1998.

Corte Constitucional. Sentencia C-564 del 17 de mayo de 2000.

Corte Constitucional. Sentencia C-506 del 3 de julio de 2000.

Corte Constitucional. Sentencia C-1161 del 6 de septiembre de 2000.

Corte Constitucional. Auto 232 del 14 de junio de 2001.

Corte Constitucional. Sentencia C-653 del 20 de junio de 2001.

Corte Constitucional. Sentencia C-710 del 5 de julio de 2001.

Corte Constitucional. Sentencia C-233 del 4 de abril de 2002.

Corte Constitucional. Sentencia C-1081 del 5 de diciembre de 2002.

Corte Constitucional. Sentencia C-125 del 18 de febrero de 2003.

Corte Constitucional. Sentencia C-450 del 3 de junio de 2003.

Corte Constitucional. Sentencia C-799 del 16 de septiembre 2003.

Corte Constitucional. Sentencia C-406 del 04 de mayo de 2004.

Corte Constitucional. Sentencia C-475 del 18 de mayo de 2004.

Corte Constitucional. Sentencia C-796 del 24 de agosto de 2004.

Corte Constitucional. Sentencia C-818 del 9 de agosto de 2005.

Corte Constitucional. Sentencia C-343 del 3 de mayo de 2006.

Corte Constitucional. Sentencia C-393 del 24 de mayo de 2006.

Corte Constitucional. Sentencia C-860 del 18 de octubre de 2006.
Corte Constitucional. Sentencia T-1039 5 de diciembre de 2006.
Corte Constitucional. Sentencia C-782 del 26 de septiembre de 2007.
Corte Constitucional. Sentencia SU-1010 del 16 de octubre de 2008.
Corte Constitucional. Sentencia T-087 del 15 de febrero de 2010.
Corte Constitucional. Sentencia C-242 del 7 de abril de 2010.
Corte Constitucional. Sentencia C-703 del 6 de septiembre de 2010.
Corte Constitucional. Sentencia C-632 del 24 de agosto de 2011.
Corte Constitucional. Sentencia C-250 del 28 de marzo de 2012.
Corte Constitucional. Sentencia C-570 del 18 de julio de 2012.
Corte Constitucional. Sentencia C-713 del 12 de septiembre de 2012.
Corte Constitucional. Sentencia T-877 del 29 de octubre de 2012.
Corte Constitucional. T-734 del 17 de octubre de 2013.
Corte Constitucional. Sentencia C-951 del 4 de diciembre de 2014.
Corte Constitucional. Sentencia C-412 del 1 de julio de 2015.
Corte Constitucional. Sentencia C-699 del 18 de noviembre de 2015.
Corte Constitucional. Sentencia C-032 del 25 de enero de 2017.
Corte Constitucional. Sentencia C-092 del 3 de octubre de 2018.

Consejo de Estado

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 3 de mayo de 2007. Exp. 2003-0086.
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 22 de mayo de 2008. Exp. 2008-0098.
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 18 de octubre de 2012. Rad. 13001-23-31-000-2012-00461-01(AC).
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 22 de octubre de 2012. Rad. 05001-23-24-000-1996-0680-01 (20738).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia 1996-00680/20738 de octubre 22 de 2012.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 30 de octubre de 2013. Radicado No. 11001-03-06-000-2013-00392-00. Numero interno: 2159.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 22 de marzo de 2018. Radicado 25000-23-24-000-2004-00009-0155, reiterada por la Sección Primera. Sentencia del 5 de diciembre de 2002. Radicado 25000-23-24-00-1998-00514 (5507).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 10 de septiembre de 2014. Rad. 68001-23-25-000-1994-09826-01 (28875).

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de marzo de 2019. Radicado 11001-03-06-000-2018-00217-00 (2403).