



MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

CONCEPTO 5091 DE 2019

(febrero 15)

Bogotá D.C.,

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Asunto: Concepto sobre creación y naturaleza jurídica de la Escuela de Altos Estudios de la DIAN

De conformidad con su consulta del asunto, elevada mediante el radicado de la referencia, esta Oficina Asesora Jurídica procederá a emitir concepto de acuerdo con sus funciones establecidas en los numerales 7.8, 7.10 y 7.11 del artículo 7 del Decreto Nacional 5012 de 2009.

1. Consultas.

1.1. ¿Se entiende creada la “Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria”, como una institución de educación superior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 335 de la Ley 1819 de 2016, acorde con lo establecido en el artículo 58 de la Ley 30 de 1992?

1.2. De ser negativa la respuesta a la consulta anterior, ¿cuál sería el procedimiento que podría adelantar la DIAN para crear una institución de educación superior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 30 de 1992?

1.3. Desde otro escenario, ¿en virtud de lo dispuesto en el artículo 335 de la Ley 1819 de 2016, se entendería creada la “Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria” como una institución a las que expresamente hace referencia el artículo 137 de la Ley 30 de 1992?

1.4. De ser negativa la respuesta a la consulta anterior, ¿cuál sería el procedimiento que podría adelantar la DIAN para crear una institución de educación a las que hace referencia el artículo 137 de la Ley 30 de 1992?

2. Marco.

2.1. Constitución Política de Colombia de 1991.

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

2.3. Ley 489 de 1998: “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

2.4. Ley 1819 de 2016: “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”

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

3. Análisis.

Previamente, le precisamos que esta Oficina Asesora Jurídica (OAJ) no resuelve casos concretos, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones y tampoco establece responsabilidades; sino que emite conceptos jurídicos, entendidos como respuestas a consultas claras, concretas y precisas en forma de pregunta sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionada con el sector educativo.

A continuación, daremos unas orientaciones jurídicas generales respecto a las normas que regulan los asuntos consultados, las cuales usted como interesado podrá aplicar, de acuerdo a las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su caso concreto.

Para responder las consultas se analizarán los siguientes temas: i) naturaleza jurídica y características de los establecimientos públicos y de la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN; ii) naturaleza jurídica y características de las universidades estatales u oficiales y de la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN; iii) naturaleza jurídica y características de las instituciones del artículo 137 de la Ley 30 de 1992; y finalmente, iii) se dará respuesta a las consultas.

3.1. Naturaleza jurídica y características de los establecimientos públicos y de la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN.

Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de realizar funciones administrativas y de prestar servicios públicos, caracterizados por tener: i) personería jurídica; ii) autonomía administrativa y financiera y iii) patrimonio independiente, conforme al artículo 70 de la Ley 489 de 1998. Veamos:

“Artículo 70. Establecimientos públicos. Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características:

a) Personería jurídica;

b) Autonomía administrativa y financiera;

c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.”

La Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria es una dirección de la DIAN encargada de la prestación del servicio público de educación a servidores públicos de la DIAN y de otras entidades estatales y a particulares, caracterizada por: i) no tener personería jurídica, ii) tener autonomía administrativa y financiera y iii) no tener patrimonio independiente, de acuerdo con el artículo 335 de la Ley 1819 de 2016. Veamos:

“Artículo 335. Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria. Créase la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria como una Dirección de la DIAN con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, que tendrá a su cargo el proceso de gestión del conocimiento, la formación y capacitación de los empleados vinculados a la Entidad con el propósito de asegurar su desarrollo integral para el cumplimiento de las funciones a su cargo, así como el logro de los objetivos de la Entidad y la correcta prestación ética del servicio.

Su domicilio principal será la ciudad de Bogotá, D. C., con la sede y recursos humanos, físicos y tecnológicos que posea la DIAN para desarrollar las labores de capacitación a la fecha de vigencia de la presente ley, la DIAN deberá suministrar el apoyo logístico, financiero y de información necesarios para que la Escuela empiece a operar y pueda desarrollar a nivel nacional sus competencias y funciones que el reglamento le fije.

La Escuela deberá incorporar, programas de formación especializada en materias tributaria, aduanera y cambiaria, con énfasis en principios éticos con el propósito de mejorar la gestión de la Entidad.

La Escuela tendrá capacidad de contratación y autonomía para expedir su propio reglamento, regular su actividad y establecer las tarifas que preste a otras entidades o a particulares, de conformidad con las normas y autoridades que rigen la materia, incluyendo la acreditación y registro calificado.

Dentro del presupuesto de gastos de la DIAN, se asignarán las partidas necesarias para la plena operación de la Escuela.

El Gobierno nacional, dentro de los seis meses siguientes determinará la estructura de esta nueva Dirección, necesaria para que empiece a operar a más tardar el 1o de julio de 2017.

A partir de la vigencia de la presente Ley, a los programas de capacitación que de acuerdo con la disponibilidad presupuestal ofrezca la Entidad, tendrán acceso los servidores públicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales vinculados a ella a través de las diferentes modalidades, en los términos y condiciones fijadas por la DIAN para cada programa en particular y cumplir con las condiciones que se señalan a continuación.” (Negrita y subrayado nuestros)

De lo anterior podemos concluir que, la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN no cumple las características para ser un establecimiento público, conforme a lo establecido en los artículos 70 de la Ley 489 de 1998 y 335 de la Ley 1819 de 2016.

3.2. Naturaleza jurídica y características de las universidades estatales u oficiales y de la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN.

Los universidades estatales u oficiales son entes universitarios autónomos con régimen especial vinculados al MEN respecto a las políticas y planeación del sector educativo, caracterizadas por tener: i) personería jurídica, ii) autonomía académica, administrativa y financiera, iii) patrimonio

independiente y iv) elaboración y manejo de su presupuesto, en virtud del artículo 57 de la Ley 30 de 1992. Veamos:

“Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden. (Nota: La Corte Constitucional declaró exequible este inciso en la Sentencia C547 de 1994).

Inciso modificado por la Ley 647 de 2001, artículo 1o. El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley.

Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente Ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal. (...) (Negrita y subrayado nuestros)

La Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria, como ya se mencionó, es una dirección de la DIAN encargada de la prestación del servicio público de educación a servidores públicos de la DIAN y de otras entidades estatales y a particulares, caracterizada por: i) no tener personería jurídica, ii) tener autonomía administrativa y financiera y iii) no tener patrimonio independiente, de acuerdo con el artículo 335 de la Ley 1819 de 2016.

Bajo las disposiciones legales anteriores podemos concluir que, la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN no cumple las características para ser una universidad estatal u oficial, conforme a lo establecido en los artículos 57 de la Ley 30 de 1992 y 335 de la Ley 1819 de 2016.

Adicionalmente, es preciso aclarar que la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria, en su calidad de institución estatal u oficial de educación superior, tampoco puede ser organizada como establecimiento público, como lo sugiere el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992 para aquellas instituciones que no tengan el carácter de universidad, pues se reitera que aquella tampoco cumple con las características para ser establecimiento público, según lo dispuesto en los artículos 70 de la Ley 489 de 1998 y 335 de la Ley 1819 de 2016.

3.3. Naturaleza jurídica y características de las instituciones del artículo 137 de la Ley 30 de 1992.

El artículo 137 de la Ley 30 de 1992 regula ciertas instituciones educativas estatales, tales como ESAP, ITEC, SENA, END y Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que ofrecen educación superior, etc.; adscritas a entidades estatales como: Departamento Administrativo de la Función Pública, Universidad Militar Nueva Granada, Ministerio del Trabajo, Departamento Administrativo del Deporte, Secretaría de Educación Distrital de Santiago de Cali, Fuerzas Militares, y Policía Nacional, respectivamente; y establece que aquellas funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico será el establecido en dicha ley. Veamos:

“Artículo 137. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de Educación Superior y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), continuarán adscritas a las entidades respectivas. Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme lo dispuesto en la presente ley. (Nota: Ver Sentencia C-1019 de 2012, con relación a las expresiones subrayadas.).

Inciso adicionado por la Ley 181 de 1995, artículo 82. La Escuela Nacional del Deporte continuará formando parte del Instituto Colombiano del Deporte y funcionando como Institución Universitaria o Escuela Tecnológica de acuerdo con su naturaleza jurídica y con el régimen académico descrito en esta Ley.

Parágrafo. El Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), reglamentará el régimen de equivalencias correspondientes a los títulos otorgados por las instituciones señaladas en el presente artículo.” (Negrita y subrayado nuestros)

No obstante, el artículo 335 de la Ley 1819 de 2016, mediante el cual se creó la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN, no modificó el artículo 137 de la Ley 30 de 1992 para incluirla como otra de las instituciones que presta el servicio público de educación especial de carácter especial carácter especial son solamente las incluidas en el artículo 137 de la Ley 30 de 1992.

A partir de las disposiciones citadas en este concepto, podemos concluir que el género de las instituciones que prestan servicios de educación superior pueden tener naturaleza jurídica o estar constituidas como: i) entes universitarios autónomos de orden nacional, departamental, distrital o municipal (art. 57 L.30/92); ii) establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal (par. art. 57 L.30/92) y iii) instituciones de carácter especial (art. 137 L.30/92). No obstante, la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria no cumple con los requisitos ni características para pertenecer a ninguna de las especies del género.

Lo anterior, sin perjuicio de su clasificación en razón de su naturaleza académica, en:

i) Instituciones Técnicas Profesionales, ii) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas y iii) Universidades, establecida en el artículo 16 de la Ley 30 de 1992.

4. Respuesta.

4.1. ¿Se entiende creada la “Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria”, como una institución de educación superior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 335 de la Ley 1819 de 2016, acorde con lo establecido en el artículo 58 de la Ley 30 de 1992?

La Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN no cumple las características para ser una universidad estatal u oficial, establecidas en el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, en la medida en que no tiene: i) personería jurídica, iii) ni patrimonio independiente, de acuerdo con el artículo 335 de la Ley 1819 de 2016.

4.2. De ser negativa la respuesta a la consulta anterior, ¿cuál sería el procedimiento que podría adelantar la DIAN para crear una institución de educación superior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 30 de 1992?

La Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria ya fue creada como una dirección de la DIAN, encargada de la prestación del servicio público de educación, sin determinar de qué tipo, a servidores públicos de la DIAN y de otras entidades estatales y a particulares, caracterizada por: i) no tener personería jurídica, ii) tener autonomía administrativa y financiera y iii) no tener patrimonio independiente, de acuerdo con el artículo 335 de la Ley 1819 de 2016.

Por lo demás, reiteramos que la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN no cumple las características para ser una universidad estatal u oficial, conforme a lo establecido en los artículos 57 de la Ley 30 de 1992 y 335 de la Ley 1819 de 2016.

Por lo tanto, ya que el artículo 335 de la Ley 1819 de 2016 que creó la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN no especificó qué tipo de institución educativa sería, ni qué tipo de educación ofrecería, entonces, es preciso que se aclare dicha ley para precisar los anteriores aspectos.

4.3. Desde otro escenario, ¿en virtud de lo dispuesto en el artículo 335 de la Ley 1819 de 2016, se entendería creada la “Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria” como una institución a las que expresamente hace referencia el artículo 137 de la Ley 30 de 1992?

La Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN no cumple con las características para ser: i) ente universitario autónomo, conforme a los artículos 57 de la Ley 30 de 1992; ii) ni establecimiento público, de acuerdo al 70 de la Ley 489 de 1998; iii) ni institución de prestación del servicio público de educación superior de carácter especial, según el artículo 137 de la Ley 30 de 1992.

Bajo esas premisas, se reitera que es preciso que la ley aclare qué tipo de institución educativa es y qué tipo de educación ofrecerá la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN.

4.4. De ser negativa la respuesta a la consulta anterior, ¿cuál sería el procedimiento que podría adelantar la DIAN para crear una institución de educación a las que hace referencia el artículo 137 de la Ley 30 de 1992?

Se debe tramitar una nueva ley en el Congreso de la República que aclare la clase de institución de educación que es y el tipo de educación que ofertará la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN, tal como el legislador lo ha hecho en el caso de otras entidades con centros de educación como la Fiscalía General de la Nación (Decretoley 36 de 2014) o la Contraloría General de la República (Ley 1807 de 2016).

Cordialmente,

LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>.

1. Sala de consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concepto 110010306000200800019-00(1886)

Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.