

20211100026211

Radicado No: 20211100026211

Fecha: 19-08-2021

Bogotá,
110

Señor

CARLOS ALBERTO LÓPEZ LÓPEZ

Contraloría Departamental del Meta

Calle 34 No. 35-38 Barzal Bajo

Villavicencio, Meta

despachocontralor@contraloriameta.gov.co

Referencia: Concepto 110.055.2021

SIA-ATC. 012021000591

Del marco normativo de la figura de los Contralores Estudiantiles

Doctor López López,

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en correo electrónico del 02 de agosto de 2021, el cual fue radicado con el No. 20212330012522 del 02 de agosto de 2021 y bajo el SIA-ATC., 012021000591, en el cual se identifican los siguientes:

ANTECEDENTES

- I. El solicitante realizó una búsqueda de los referentes de las Contralorías Territoriales en cuanto a la figura de los Contralores Estudiantiles, de acuerdo con la cual, al parecer, estas solo cuentan con Ordenanzas expedidas por las respectivas Asambleas Departamentales.
- II. Que en algunos departamentos no se han expedido ordenanza que reglamente lo referente al Contralor Estudiantil.
- III. Que en el caso del Departamento de Antioquia, la Ordenanza expedida por su Asamblea Departamental fue declarada nula por la Justicia Administrativa.

Es por lo anterior que se eleva la siguiente consulta:

1. *¿Cuál es el marco normativo aplicable al programa de los Contralores Estudiantiles y cuáles son los referentes para poder avanzar en dicha iniciativa?*

De acuerdo con lo consultado, es preciso exponer el marco normativo alrededor de la figura de los Contralores Estudiantiles, para lo cual, es forzoso traer a colación las siguientes disposiciones:

I. CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de Colombia, en el contexto de la participación democrática, prevé una serie de mecanismos de participación de los ciudadanos en el ejercicio de su soberanía como “*el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato*”¹. Además, indica que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de asociaciones como las profesionales, cívicas, juveniles, entre otras, para la creación de “*mecanismos democráticos representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan*”².

Asimismo, el artículo 270 de la misma, consagra que “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan **vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados**”. (negrilla fuera del texto)

Con relación a los adolescentes, la Carta Política establece en su artículo 45, que estos tienen derecho a la protección y formación integral y que “*El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.*”

Es así como, la Constitución Nacional busca que los ciudadanos puedan participar políticamente a través de los mecanismos que ella señala para su concreción y apoya respetando la autonomía, a los tipos de asociaciones particulares que se conformen para la garantía de la democracia al interior de estas, para su participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Por otra parte, para el caso de los jóvenes, la Constitución también busca que el Estado garantice su participación en escenarios en donde esté presente la protección, educación y el progreso de la juventud.

Igualmente, el numeral 23 del artículo 150 constitucional señala que es función del legislador regular el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos así:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos”

II. LEGALES

El legislador propuso la participación de los jóvenes al interior de las instituciones educativas fomentando estrategias para el desarrollo de competencias ciudadanas así:

¹ COLOMBIA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Art. 103.

² *Ibíd.*

Artículo 79. Pedagogía de las Competencias Ciudadanas. Los establecimientos educativos de educación básica y media incluirán en su Proyecto Educativo Institucional, según lo consideren pertinente, estrategias para el desarrollo de competencias ciudadanas para la convivencia pacífica, la participación y la responsabilidad democrática, y la identidad y valoración de la diferencia, lo cual deberá verse reflejado en actividades destinadas a todos los miembros de la comunidad educativa. Específicamente, desde el ámbito de participación se orientará hacia la construcción de una cultura de la legalidad y del cuidado de los bienes comunes.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación promoverán programas de formación docente para el desarrollo de las competencias ciudadanas³.

Por su parte, la Ley 115 de 1994, por la cual se expidió la Ley General de Educación, estableció en el artículo 142 la conformación del Gobierno Escolar en los establecimientos educativos, conformado por el Consejo Directivo y el Consejo Académico, y en los artículos siguientes reguló la conformación de estos últimos y sus funciones.

En la misma Ley se indicaron las competencias del Congreso, Nación, Entidades Territoriales, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, relativas a la educación como servicio público social, de la siguiente manera:

Artículo 146. Competencia del Congreso. Corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular la educación como un servicio público con función social, conforme a los artículos 150, numerales 19 y 23, y 365 de la Constitución Política”.

Artículo 147. Nación y Entidades Territoriales. La Nación y las entidades territoriales ejercerán la dirección y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución Política, la Ley 60 de 1993, la presente Ley y las demás que expida el Congreso Nacional”.
(...)

Artículo 150. Competencias de Asambleas y Concejos. Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, respectivamente, regulan la educación dentro de su jurisdicción, en los términos de la Ley 60 de 1993 y la presente ley.

Los gobernadores y los alcaldes ejercerán, en relación con la educación, las facultades que la Constitución Política y las leyes les otorgan.

De la misma forma, fue desarrollada en el artículo 94 *ibídem*, la figura del Personero Estudiantil para la cual se dispuso que “*En todos los establecimientos de educación básica y de educación media y en cada año lectivo, los estudiantes elegirán a un alumno del último grado que ofrezca el establecimiento, para que actúe como personero de los estudiantes y promotor de sus derechos y deberes.*” Y le fueron asignadas funciones específicas.

III. REGLAMENTARIAS

³ Colombia, Congreso de la República, Ley 1476 del 12 de julio de 2011.

A su vez, el Decreto 1860 de 1994 reglamentó la Ley 115 del mismo año, desarrollando el Gobierno Escolar y la Organización Institucional de las instituciones educativas.

No obstante, en algunas entidades territoriales, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales han venido creando mediante Ordenanzas y Acuerdos la figura de los Contralores Municipales, regulando sus funciones, forma de elegirlos y en algunos casos se han incluido dentro de la estructura del Gobierno Escolar, como fue el caso del municipio de Dosquebradas- Risaralda, que mediante el Acuerdo No. 018 del 14 de diciembre de 2008⁴ del Concejo Municipal, fue pionero en la creación de la Contraloría Estudiantil, estableciendo que en todas las instituciones educativas del municipio, debía haber una Contraloría Estudiantil conformada por el Contralor Estudiantil⁵, el Vice Contralor y el Comité Estudiantil de Control Social.

Al Contralor Estudiantil, a través del citado acuerdo, se le adjudicaron funciones como las de crear una cultura de control social, de buen uso y manejo de los recursos y bienes públicos del colegio⁶, presentar denuncias a la Contraloría Municipal cuando sean detectadas posibles irregularidades relacionadas con el uso de recursos y bienes públicos de la institución educativa a la cual pertenece, promover la participación ciudadana y el ejercicio del control social en la respectiva escuela, velar por la defensa del patrimonio ambiental de la ciudad y el mejoramiento de la calidad de la educación, entre otras. Es así como, a partir de esta iniciativa, municipios y departamentos han acogido la figura del Contralor Estudiantil para darle aplicación en las instituciones educativas de sus ciudades y departamentos, por medio de la expedición de Acuerdos y Ordenanzas, cada uno reglado con sus particularidades, pero manteniendo la teleología que en principio dio lugar a su creación, amparados en facultades reglamentarias.

IV. JURISPRUDENCIALES

El Consejo de Estado decidió en Sentencia 2011-01230 de 2019, confirmar la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia de declarar la nulidad de la Ordenanza No. 26 del 30 de diciembre de 2009 de la Asamblea Departamental de Antioquia, aduciendo que no existía sustento normativo que le otorgara la facultad a las Asambleas Departamentales, en específico a la de Antioquia, para que mediante Ordenanza, creara la figura del Contralor Estudiantil e incidir con ello en la conformación del Gobierno Estudiantil, al hacerlo parte de este. Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 150 de la Ley 115 de 1994 estableció que las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales regularán la educación al interior de sus entidades territoriales de acuerdo con la Ley 60 de 1993. Con relación a ello arguyó que:

⁴ "POR EL CUAL SE CREA LA CONTRALORÍA ESTUDIANTIL EN LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS Y LA RED MUNICIPAL DE CONTRALORES ESTUDIANTILES."

⁵ "Será un estudiante matriculado en el colegio, que curse entre los grados, noveno, diez y once y será elegido democráticamente por los estudiantes matriculados. Será quien lidere la Contraloría Estudiantil. Es requisito para ser candidato a Contralor Estudiantil presentar el Plan de Actividades."

⁶ Con el apoyo de la institución y de la Contraloría Municipal

“Al revisar la Ley 115 de 1994 y el artículo 3º de la Ley 60 de 1993 que hacen referencia a las competencias de los departamentos en materia de educación, no se encuentra disposición alguna a través de la cual se faculte a la Asamblea Departamental para crear un órgano del Gobierno Escolar, ello en cuanto a que se trata de una materia reservada a la ley.”⁷”

Adicionalmente, la Corporación entendió que *“el Gobierno Escolar como la organización institucional de las entidades educativas, tienen origen legal tanto en su creación como en su integración.”* y lo definió como la instancia:

“en la cual se consideran las iniciativas de los estudiantes, de los educadores, de los administradores y de los padres de familia en aspectos tales como la adopción y verificación del reglamento escolar, la organización de las actividades sociales, deportivas, culturales, artísticas y comunitarias, la conformación de organizaciones juveniles y demás acciones que redunden para el correcto funcionamiento de las instituciones educativas.”

Respecto a la naturaleza de los Contralores Estudiantiles, se dijo que, de acuerdo con las funciones inculcadas a ellos vía Ordenanza, son en efecto órganos de control, ya que estos están encargados de:

“(i) promover la rendición de cuentas en las instituciones educativas; (ii) velar por el correcto funcionamiento de las inversiones que se realicen mediante los fondos de servicios educativos; (iii) ejercer el control social a los procesos de contratación que realice la institución educativa; (iii) formular recomendaciones o acciones de mejoramiento al rector y al Consejo Directivo, sobre el manejo del presupuesto y la utilización de los bienes; (iv) poner en conocimiento del organismo de control competente, las denuncias que tengan merito, con el fin que se apliquen los procedimientos de investigación y sanción que resulten procedentes; entre otras.”

Finalmente, la Sala consideró que la Asamblea Departamental de Antioquia no se encontraba facultada para crear órganos de control estudiantil como el que implantó, debido a que las competencias para la materia son exclusivas del legislador, independientemente de que la Constitución Política garantice la participación de la comunidad en los asuntos de su interés.

CONCLUSIONES

De conformidad con la normatividad y jurisprudencia anotada anteriormente, respecto a los temas consultados, es posible concluir:

- I) La Constitución Política de Colombia reserva al legislador la regulación de las funciones y prestación de servicios públicos, como lo es el de educación, así como también le atribuye a Ley la organización de la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública.

⁷ Colombia, Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 25 de julio de 2019.CP: Roberto Augusto Serrato Valdés.

- II) Que a través de la Ley 115 de 1994 se preceptuó lo relacionado con la prestación del servicio público de Educación, y que de acuerdo con aquella y con la Ley 60 de 1993 se determinaron las competencias de los municipios y departamentos, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales en el sector educativo, dentro de las cuales están las de dirección, administración, promoción, financiación e inspección del servicio público de educación.
- III) Que dentro de las normas constitucionales y legales del Ordenamiento Jurídico Colombiano, no se hace alusión a las figuras de los Contralores Estudiantiles o a las Contralorías Estudiantiles, así como tampoco hay una disposición que autorice de forma taxativa a la Nación, a las Entidades Territoriales o a otras corporaciones, a la creación de instituciones o sujetos elegidos democráticamente por los estudiantes de las escuelas, que cumplan con las cualidades y funciones que en líneas generales se le han atribuido a los Contralores Estudiantiles, creados través de Acuerdos y Ordenanzas.
- IV) Que los referentes de los Contralores Estudiantiles, tienen origen en Acuerdos Municipales y Ordenanzas Departamentales que se encuentran vigentes actualmente, con excepción de la Ordenanza No. 26 del 30 de diciembre de 2009 de la Asamblea Departamental de Antioquia, declarada nula por el Consejo de Estado por falta de competencia para crear dicho órgano.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 “*Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

“...el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad ‘ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución’”
(Negrilla fuera de texto)

Igualmente le informamos que el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de*

prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”, amplió el término para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: (...)

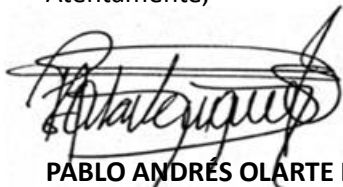
(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción. (...)

Finalmente, le manifestamos que la señora Auditora General de la República en cumplimiento de las disposiciones del Decreto-Legislativo 491 de 2020, expidió la Resolución Reglamentaria No. 005 del 31 de marzo de 2020 “Por la cual se modifica la Resolución Reglamentaria No. 004 de 2020 y se toman otras medidas por motivos de salubridad pública.”, autorizando en su artículo 4º, el uso de la firma escaneada por parte de los directivos de la entidad en los documentos dirigidos a los usuarios, y en el artículo 5º su comunicación y notificación a través de medios electrónicos (dirección electrónica).

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto, pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fajattin@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña a6f37bbe, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.


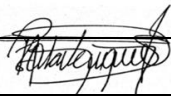
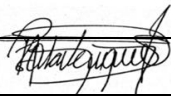
Atentamente,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET

Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fhara Alejandra Jattin Sánchez		19/08/2021
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		19/08/2021
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		19/08/2021

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.