



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., siete (7) de abril de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Acción de nulidad

Núm. único de radicación: 05001233100020110116901

Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

Demandada: CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLÍN

Temas: Se resuelve sobre la demanda presentada contra el Acuerdo Municipal núm. 41 de 30 de julio de 2010. Acto por el cual se crea la Contraloría Escolar en las Instituciones Educativa Oficiales del Municipio de Medellín.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 16 de diciembre de 2014, por la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia.

La presente sentencia tiene las siguientes tres partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. La UNION SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – USDIDEA, en adelante la parte demandante, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad establecida en el artículo 84 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984, en adelante Código Contencioso



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

Administrativo, contra el Concejo del Municipio de Medellín, en adelante la parte demandada, para que se declare la nulidad del Acuerdo Municipal núm. 41 de 30 de julio de 2010 "[...] *Por el cual se crea la Contraloría Escolar en las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Medellín [...]*", expedido por el Concejo del Municipio de Medellín.

La pretensión

2. La parte demandante formuló la siguiente pretensión¹:

"[...] PRIMERA: Declare la nulidad del Acuerdo Municipal N° 41 del año 2010 del Concejo de Medellín, "Por el cual se crea la Contraloría Escolar en las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Medellín".

SEGUNDA: En caso de oposición, condene a la demandada al pago de las costas que implique la presente acción, en los términos del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, el artículo 392 y siguientes del Código de Procedimiento Civil [...]."

Presupuestos fácticos

3. La parte demandante expuso, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

4. El Acuerdo Municipal núm. 41 del año 2010 el Concejo de Medellín creó la Contraloría Escolar en las instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Medellín, como resultado del proyecto presentado por parte de la Contraloría General de Medellín.

5. Sostuvo que con la expedición del citado Acuerdo Municipal, la parte demandada invalidó competencias del Congreso de la República y creó un órgano no previsto por la Ley General de la Educación, lo que genera la nulidad del acto administrativo acusado.

¹ Cfr. folio 1 del cuaderno núm. 1.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

Normas violadas

6. La parte demandante indicó como normas violadas, las siguientes:

- Artículo 150 (numerales 19.º y 23.º) de la Constitución Política.
- Artículos 142, 143, 146, 150 y 153 de la Ley 115 de 8 de febrero de 1994².
- Artículos 5 y 7 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001³.

Concepto de violación

7. La parte demandante formuló los siguientes cargos y explicó su concepto de la violación, así:

Primer cargo: Falta de competencia del Concejo Municipal de Medellín para expedir el acto acusado

8. Manifestó que: "[...] De conformidad con el artículo 150 del Estatuto Constitucional [...] corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones [...] Determinar la estructura de la administración nacional. 8 Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución. [...] 19. Dictar las normas generales [...] 23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos [...]. Así de acuerdo con lo expuesto se dictó la Ley 115 de 1994, "por la cual se expide la ley general de educación", estableciendo en su artículo 142 la: [...] **CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO ESCOLAR. Cada establecimiento educativo del Estado tendrá un gobierno escolar conformado por el rector, el Consejo Directivo y el Consejo Académico [...]**; indicando en los artículos 143 y siguientes de la Ley General de la Educación las funciones de cada uno de los órganos del Gobierno Escolar, donde no obra la conformación de una figura denominada la Contraloría Escolar [...]"

² "[...] Por la cual se expide la ley general de educación [...]"

³ "[...] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros [...]"



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

9. Adujo que: "[...] el artículo 146 de la Ley 115 de 1994 reafirma la competencia para dictar la Ley General de Educación, al expresar: [...] ARTICULO 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 [...].** Con todo, la Ley 715 de 2001 confirma el anterior mandato, al establecer como competencia de la Nación en materia educativa en su artículo 5º el "[...] 5.2. Regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales [...]"

10. Expuso que: "[...] la determinación del Gobierno Escolar le corresponde de manera exclusiva al Congreso de la República, como quiera que resulta ser una materia vedada para los Concejos Municipales, pues el artículo 150 de la Ley 115 de 1994 señala las competencias de los Municipios, donde no se incluye la facultad de fijar el Gobierno Escolar al indicar: "[...] 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 [...]**" (Negrilla fuera de texto). Como se logra observar, las actuaciones administrativas de los Concejos Municipal, comportan la observancia del artículo 142 de la Ley 115 de 1991, que determinó los órganos del Gobierno Escolar. De hecho, el artículo 153 de la citada Ley estableció como facultad de los Municipios, el [...] Administrar la educación en los municipios es organizar, ejecutar, vigilar y evaluar el servicio educativo; nombrar, remover, trasladar, sancionar, estimular, dar licencias y permisos a los docentes, directivos docentes y personal administrativo; orientar, asesorar y en general dirigir la educación en el municipio; **todo ello de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, el Estatuto Docente y en la Ley 60 de 1993 [...]**".

11. Indicó que: "[...] El Concejo Municipal de Medellín expidió un acto administrativo sin competencia para ello, pues la Ley General de Educación dentro de sus funciones no le atribuyó la determinación del Gobierno Escolar, y la corporación municipal no puede hacer sino aquello que le está permitido por la



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

Ley General de Educación, donde no se incluye la determinación del Gobierno Escolar, pues asumir una tesis contraria, implica invadir una facultad que le fue asignada de manera privativa al Congreso de la República, de conformidad con los numerales 19 y 23 del artículo 150 del Estatuto Constitucional. Ahora, el artículo 7° de la Ley 715 de 2001 y que resulta aplicable a los Municipio certificados como el demandado, tampoco le asigna dentro de sus competencias la adopción de determinaciones como la acusada [...].

12. Señaló que: "[...] Con todo, el suscrito apoderado [...] elevó consulta al Ministerio de Educación Nacional [...] señalando como objeto de la misma: "[...] sírvase conceptuar, si es legal y acorde a derecho que un Municipio certificado en materia educativa, a través del Consejo Municipal determine la creación de una figura o órgano de control escolar no previsto en la Ley 715 de 2001, la Ley 115 de 1995 y tampoco en sus decretos reglamentarios, denominado la contraloría escolar [...]". Al respecto el Doctor **JORGE ALBERTO BOHORQUEZ CASTRO - JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA** del Ministerio de Educación Nacional, conceptuó: "[...] la Ley 115 de 1994 estableció que "cada establecimiento educativo del Estado tendrá un Gobierno escolar conformado por el rector, el Consejo Directivo y el Consejo Académico, señalando las funciones de cada una de éstos órganos. De esta manera, no pueden crearse otros órganos de "Gobierno Escolar" de los establecimientos educativos estatales, pues estaría modificándose la Ley General de Educación, y ello no puede realizarse sino a través de otra Ley de la República. En este sentido, los Concejos Municipales no tienen la competencia para ello [...]". Nótese, que lo expuesto por el Ministerio de Educación Nacional confirma lo expuesto por el firmante, vale decir, la existencia de la causal de nulidad invocada [...].

Segundo cargo: Desviación de las atribuciones propias de la corporación que profirió el acto administrativo acusado

13. Adujo que: "[...] En el caso a estudio, tenemos que el Concejo de Medellín profirió un acto administrativo contrariando los numerales 19 y 23 del artículo 150 del Estatuto Constitucional, los artículos 142, 143, 146, 150 y 153 de la Ley 115 de 1994 y los artículos 5° y 7° de la Ley 715 de 2001, desconociendo los mandatos



Número único de radicación: 05001233100020110116901
Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

legales a los cuales debía ajustarse, como quiera que invadió las competencias "propias del Congreso de la República, desconociendo las atribuciones asignadas por las disposiciones legales transcritas. De hecho, [...] la violación de la norma superior se presenta no sólo frente a la ley en sentido material, sino frente a toda disposición que con carácter obligatorio debe acatar el destinatario, como los principios generales que inspiran toda regulación [...]. Bajo tales circunstancias, la violación de las disposiciones legales transcritas se da, de un lado ante su desconocimiento al momento de emitirse el acto administrativo y del otro, tras un alcance inadecuado al pretender el Concejo Municipal tener competencia para regular el Gobierno Escolar [...]"

Contestación de la demanda

14. La parte demandada contestó la demanda y se opuso a la pretensión formulada, así⁴:

15. Señaló que: *"[...] En el presente caso, lo que se pretende es que los estudiantes reciban una capacitación, conozcan cómo funcionan las contralorías, como se invierten los recursos públicos y sirvan como veedores de los mismos, sin ningún tipo de decisión, lo máximo que podrían hacer sería acudir a la Contraloría Municipal a elevar una queja, y sin quitarle las funciones constitucionales otorgadas a la Contraloría Municipal, sería esta la encargada de investigar y de tomar las decisiones respectivas. Esto en ningún caso implica la creación de ningún órgano de los existentes dentro de la Institución educativa, sino ejercer el derecho que tienen los usuarios de conocer en que se invierten los recursos del estado [...]"*

16. Indicó que: *"[...] La actividad legislativa que desarrolla el consejo de la ciudad al expedir el acuerdo 41 de 2010, cuyo objeto es la creación de la Contraloría Escolar como una figura pedagógica en la formación de criterios de una cultura por el cuidado de los bienes y el patrimonio públicos desde el interior de los centros educativos y desde la infancia, es así como dicho acuerdo en el artículo primero plantea a la Contraloría Escolar como la encargada de promover*

⁴ Folios 47 a 59 del cuaderno principal.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

y actuar como veedora del buen uso de los recursos públicos, el cual velara porque los programas y recursos públicos como los fondos de servicio educativo, restaurantes escolares, tienda escolar, proyectos ambientales, recreativos, obras de infraestructura de la respectiva institución educativa y de su entorno cumplan con el objetivo propuesto [...]".

17. Expuso que: "*[...] Como se establece desde el acuerdo, el rol del contralor escolar no es pertenecer a ninguna instancia del gobierno escolar como se plantea en la demanda, con la creación de la contraloría escolar se está actuando con competencia para crear y reglamentar una figura nueva que en ningún caso tiene el propósito de pertenecer al gobierno escolar [...]*".

18. Afirmó que: "*[...] La creación de la Contraloría Escolar, logra fortalecer la democracia, al proponer la elección de los miembros por el mismo alumnado de cada una de las instituciones educativas de la ciudad. Es apenas razonable que los administradores y ordenadores de los recursos de los Fondos de Servicios Educativos Docentes, restaurantes escolares, obras de infraestructura, presupuestos participativos, proyectos de las entidades descentralizadas del Municipio de Medellín, entre otros, no sean los que elijan ni designen a quienes los van a vigilar y controlar, pues se perdería la autonomía e independencia requerida para esta clase de actividades [...]*".

19. Propuso las siguientes excepciones: "*[...] **INEXISTENCIA DE CAUSAL DE NULIDAD:** Los actos administrativos demandados fueron expedidos por los funcionarios competentes de conformidad con las normas constitucionales y legales, sin que se haya configurado ninguna causa que genere la nulidad de los mismos. **BUENA FE:** El Municipio de Medellín, siempre ha actuado de buena fe y en cumplimiento de la constitución y la ley. **LAS GENERICAS:** Cualquier otra que se configure dentro del proceso y que no haya sido expresada en este memorial [...]*".

Alegatos de conclusión



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

20. El Despacho sustanciador⁵, vencido el término probatorio, mediante auto proferido el 17 de enero de 2014⁶, resolvió correr traslado común a las partes por el término de diez (10) días para que alegaran de conclusión y le informó al Agente del Ministerio Público que, antes del vencimiento del término para alegar de conclusión, podía solicitar el traslado especial previsto en el mencionado artículo, el cual se surtió en los siguientes términos:

21. **La parte demandante** reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

22. **La parte demandada** reiteró las consideraciones expuestas en el escrito de contestación de la demanda.

Concepto del Ministerio Público

23. El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal.

Sentencia proferida, en primera instancia

24. La Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia proferida el 16 de diciembre de 2014, resolvió lo siguiente:

“[...] PRIMERO: SE DECLARA la nulidad del Acuerdo Municipal No. 41 del 10 de agosto de 2010, "Por el cual se crea la Contraloría Escolar en las instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Medellín", proferida por el Concejo de Medellín, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Conforme al artículo 55 de la Ley 446 de 1998, no procede la condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión, archívese el expediente [...].”

Consideraciones del Tribunal

25. El *a quo* consideró que: *“[...] en ninguna de las normas [...] se encuentra una que faculte al Concejo Municipal para crear o institucionalizar la figura de la Contraloría Escolar en las Instituciones Educativas Oficiales adscritas al municipio*

⁵ El auto fue proferido por el Consejero de Estado (E), doctor Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁶ Cfr. folio 89



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

de Medellín, lo cual es necesario teniendo en cuenta el numeral 10 del artículo 313 de la Constitución Nacional, en la que se lee que corresponde a los Concejo Municipales, como función “Las demás que **la Constitución y la ley le asignen**” [...].”

26. Señaló que: “[...] la Ley 115 de 1994, por medio de la cual se expide la Ley General de Educación, en su artículo 150 señala la competencia de los entes territoriales, donde no se incluye la facultad de crear una figura como la de la Contraloría Escolar, sólo establece que las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, regularán la educación dentro de su jurisdicción, en los términos de la ley 60 de 1993; también determina que los Gobernadores y los Alcaldes ejercerán, en relación con la educación, las facultades que la Constitución Política y las leyes les otorgan [...]”.

27. Afirmó que: “[...] La Ley 60 de 1993, tampoco otorga dentro de sus competencias la adopción de determinaciones como la acusada, por lo que independientemente de la finalidad con la que se creó la Contraloría Estudiantil, que es en lo que la parte demandada ha basado su defensa, el Concejo Municipal según la normatividad aquí citada no tenía competencia para crear o institucionalizar dicha figura [...].”

28. Adujo que: “[...] En término de la Ley 115 de 1994, la definición y establecimiento de un gobierno estudiantil, es un tema reservado a la Ley, como quiera que ello implica el ejercicio de competencias normativas, precisamente por cuanto con ellas se busca introducir en el sistema educativo una pedagogía en la formación y promoción de valores ciudadanos, en razón de lo cual, no pueden las autoridades locales sustituir al legislador a través de un acto administrativo, como lo es el acuerdo del Concejo, corporación que en todo caso para el ejercicio de sus competencias está sometida a la Constitución y a la Ley. Dígase igualmente que no puede la Sala pasar por alto la disposición contenida en el artículo 151 Superior, según el cual corresponde a la ley orgánica asignar competencias normativas a las entidades territoriales [...].”

29. Manifestó que: “[...] si lo que se pretendía con la creación de dicha figura, era organizar un sistema de participación ciudadana de los jóvenes, como se



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

explica en la parte motiva del acto, era el Congreso de la República quien tenía la facultad para crear dicha figura a través de una Ley Estatutaria y no el Concejo Municipal como en el presente caso se hizo. Por lo que se puede afirmar que el Concejo de Medellín desbordó las órbitas de su competencia al expedir el Acuerdo No. 41 de 2010 e institucionalizar la figura del Contraloría Escolar, ya que la Ley nunca le otorgó dicha facultad [...].”

30. Preciso que “[...]” *“El CONCEJO DE MEDELLIN, en uso de sus atribuciones constitucionales, legales y en especial las conferidas por el artículo 313 de la Constitución Política, en un claro desconocimiento de que dicho canon constitucional contiene 14 numerales referidos ellos a diversas materias, con ámbitos de aplicación diferentes y con finalidades igualmente distintas, por lo que no es posible descifrar el fundamento enunciado en el acto, la norma que le de soporte jurídico a la decisión. Circunstancia que pone en evidencia no sólo la falta de competencia de esa corporación para expedir dicho acto, sino también la ausencia de propósito claro perseguido con ella, siendo esto último coincidente con el fenómeno de la desviación de poder [...].”*

31. Concluyó que: “[...]” *“el acto acusado amerita retirarse de la vida jurídica por encontrarse incurso en la causal de nulidad o invalidez invocada por el Actor (Falta de Competencia del Concejo de Medellín para expedir el acto), por lo que le asiste entonces vocación de prosperidad a las pretensiones incoadas [...].”*

Recurso de apelación

32. La parte demandada interpuso, dentro del término legal, recurso de apelación⁷ contra la sentencia proferida, en primera instancia, y lo sustentó con base en los siguientes argumentos:

33. Indicó que: “[...]” *“Al respecto, es importante señalar que el artículo 41 de la Constitución Política consagra: “En todas las instituciones de educación, oficial o privadas, serán Obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los*

⁷ Cfr. folios 113 a 115



Número único de radicación: 05001233100020110116901
Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución. Lo que se pretende con esta norma, es que todo colombiano conozca la Constitución y se debe comenzar por la Juventud. De otro lado, en las instituciones educativas, se tiene como deber el enseñar a sus alumnos la Constitución Política. La aplicación del artículo lleva a un objetivo fundamental Construir Nación y afianzar el estado de derecho, dos objetivos fundamentales del sistema educativo y por supuesto de la Constitución [...]

34. Adujo que: “[...] De otro lado, el artículo 2 de la Carta Magna consagra: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.... ". No se ha demostrado que con la creación de la Contraloría Escolar, se esté vulnerando ninguna norma superior, por el contrario, de una manera pedagógica se está cumpliendo con el deber constitucional de divulgar parte de la Constitución Política, en lo que hace referencia a los órganos de control y en especial a la Contraloría [...]

35. Manifestó que: “[...] Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes: "Parágrafo 2°. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los Alcaldes o a los Concejos, se entenderá asignadas a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríen la constitución y la Ley." Así las cosas, se genera una cláusula general de competencias, por lo que se equivoca el Tribunal de Descongestión en buscar una norma Constitucional o Legal que expresamente le de facultades a los Concejos para crear las Contralorías Escolares, la competencia es residual y dada por el parágrafo 2° de la Ley 136 de 1993 [...]

36. Señaló que: “[...] el Concejo puede formular reproches al Contralor al hacer parte del Sistema global de la Hacienda Pública, el cual debe proteger el Concejo, tendría también facultad para crear ... la figura de la contraloría escolar, la cual



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

además de ser pedagógica, constituye una Herramienta de vigilancia de los recursos del municipio (en los establecimientos públicos municipales), al tener la posibilidad de informarlo a las Contralorías para que ejerzan sus funciones. Como es el deber de todos los colombianos denunciar ante las Contralorías cualquier irregularidad que se presenten en los gastos del Municipio. Por lo tanto, si es competencia de los Concejos, la creación de las Contralorías Escolares [...]”.

37. *Sostuvo que: “[...] De otro lado, la figura de la creación de las Contralorías Escolares, no es una figura novedosa, esta figura se encuentra vigente en los establecimientos educativos del orden departamental, constituidos mediante la ordenanza 26 del 30 de diciembre de 2009 [...]”.*

38. *Precisó que: “[...] es importante aclarar que la participación ciudadana no se efectúa únicamente a través de los mecanismos creados en la Constitución Política como sería el Plebiscito, el Referendo, entre otros, en el presente caso, cuando hablamos de participación ciudadana, se refiere a la posibilidad y el deber que tienen los ciudadanos de denunciar las irregularidades en el manejo de los recursos del Estado. Ejercer esta denuncia, no es competencia del Congreso de la República, ni de ninguna ley estatutaria [...]”.*

39. *Concluyo que: “[...] se genera una contradicción porque por un lado manifiesta que el Concejo no tiene competencia, y por el otro expresa que el fin perseguido es diferente al atribuido. De otro lado, el fin perseguido es un fin pedagógico en los establecimientos educativos públicos del orden municipal, con competencia del Concejo, debido a que no se encuentra atribuida a las funciones del Alcalde, y, por tanto, a nivel de las instituciones educativas públicas de Medellín, la competencia radica en el Concejo y, por tanto, el fin perseguido no es diferente del atribuido. [...]”.*

Trámite en segunda instancia

40. El Despacho Sustanciador, mediante auto proferido el 29 de agosto de 2017, resolvió correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que alegaran de conclusión y le informó al Agente Ministerio Público que, antes del vencimiento del término para alegar de conclusión, podía solicitar el



Número único de radicación: 05001233100020110116901
Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

traslado especial previsto en el mencionado artículo, el cual se surtió en los siguientes términos:

Alegatos de conclusión en segunda instancia

41. **La parte demandante** reiteró los argumentos expuestos en la demanda.
42. **La parte demandada** reiteró las consideraciones expuestas en la contestación de la demanda.

Concepto del Ministerio Público

43. El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

44. La Sala abordará el estudio de las consideraciones, en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) el acto administrativo acusado; iii) el problema jurídico; iv) el marco normativo del Gobierno Escolar; v) el marco normativo del órgano competente para regular la educación en Colombia; y, vi) el análisis del caso concreto.

Competencia de la Sala

45. Vistos el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia, aplicable en los términos del artículo 308 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, sobre el régimen de transición y vigencia; y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

46. Visto el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, la Sala procederá a examinar las argumentaciones expuestas por la parte demandada en el recurso de apelación, interpuesto contra la sentencia proferida 16 de diciembre de 2014 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, teniendo en cuenta el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil⁸, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo⁹.

47. Agotados los procedimientos inherentes al proceso de nulidad de que trata este asunto, y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso *sub lite*, como se desarrollará a continuación.

Acto administrativo acusado

48. El Acuerdo Municipal núm. 41 de 30 de julio de 2010¹⁰, establece lo siguiente:

**“[...] CONCEJO DE MEDELLIN
 ACUERDO MUNICIPAL N° 41 DE 2010**

**“Por el cual se crea la Contraloría Escolar en las Instituciones Educativas
 Oficiales del
 Municipio de Medellín”**

EL CONCEJO DE MEDELLÍN

En uso de sus atribuciones constitucionales, legales y en especial las conferidas por el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia y la ley 136 de 1994.

ACUERDA

⁸ “[...] Artículo 357. Competencia del superior. La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. [...]” (Destacado de la Sala).

⁹ “[...] Artículo 267. En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo [...]”.

¹⁰ “[...] por el cual se crea la Contraloría Escolar en las Instituciones Educativa Oficiales del Municipio de Medellín [...]”.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

Artículo 1º. CONTRALORÍA ESCOLAR. *En todas las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Medellín habrá una Contraloría Escolar. La Contraloría Escolar será la encargada de promover y actuar como veedora del buen uso de los recursos y de los bienes públicos de la institución educativa a la cual pertenece, como mecanismo de promoción y fortalecimiento del control social en la gestión educativa y espacio de participación de los estudiantes, con el fin de fomentar la transparencia en el manejo de los recursos públicos.*

Velará porque los programas y proyectos públicos como los Fondos de Servicio Educativo, Restaurantes Escolares, Tienda Escolar, Proyectos Ambientales y Recreativos, Obras de Infraestructura de la respectiva institución educativa y de su entorno cumplan con el objetivo propuesto.

Artículo 2º. OBJETIVOS DE LA CONTRALORÍA ESCOLAR

- a) Incrementar las competencias de los estamentos estudiantiles en el ejercicio del control social sobre la gestión de recursos destinados a la educación.*
- b) Lograr el reconocimiento de los jóvenes como actores de la cultura política, cívica, social y en el ejercicio del control fiscal.*
- c) Contribuir a la eficacia de la transparencia en la gestión educativa en el manejo de los recursos públicos.*
- d) Generar una cultura participativa e incluyente no solo en la gestión educativa sino en los temas de control fiscal de la ciudad.*

Artículo 3º FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA ESCOLAR: *la Contraloría Escolar tendrá las siguientes funciones y atribuciones:*

- a) Contribuir a la creación de la cultura del Control Fiscal, del buen uso y manejo de los recursos públicos y bienes de la institución educativa y de los proyectos del Municipio de Medellín.*
- b) Vincular a los estudiantes en el desarrollo de las tareas que corresponde a la Contraloría Escolar, con el fin de generar una mayor cultura y conocimiento del ejercicio del Control Fiscal que compete a las contralorías, en el quehacer de cada Institución Educativa, para velar por la gestión y los resultados de la inversión pública en los proyectos de su Entidad.*
- c) Velar para que los proyectos ejecutados por las diferentes Secretarías del Municipio de Medellín y sus entidades descentralizadas en la institución educativa o en el entorno de ésta, satisfagan los objetivos inicialmente previstos.*
- d) Velar porque la disposición, administración y manejo del Fondo de Servicio Educativo, Restaurante Escolar, Tienda Escolar, Proyectos del Presupuesto Participativo, Proyectos del Municipio de Medellín en su respectiva institución educativa y su entorno tengan resultados satisfactorios frente a las necesidades inicialmente establecidas.*
- e) Velar porque los procesos de contratación que realice la institución educativa, contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los educandos y educadores.*
- f) Conocer el Proyecto Educativo Institucional (PEI), el Manual de Convivencia, el presupuesto y el plan de compras de la institución educativa.*
- g) Presentar a la Contraloría General de Medellín los resultados de las evaluaciones realizadas a los diferentes procesos y proyectos de la institución, para que ésta defina si es procedente o no determinar la existencia de un hecho fiscal.*



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

h) *Presentar a la comunidad educativa los resultados de su gestión previa verificación de la Contraloría General de Medellín.*

Parágrafo 1º. La Contraloría General de Medellín velará por el estricto cumplimiento de las funciones que corresponde a la Contraloría Escolar y en el evento de omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, se informará de ello a la institución educativa para que tome las medidas pertinentes, según la competencia que en ese sentido se haya otorgado.

Parágrafo 2º. Las situaciones que se presenten relacionadas con el ejercicio del control fiscal, se darán a conocer a la Contraloría General de Medellín, entidad que será el único canal de comunicación de la Contraloría Escolar. Si se trata de otras situaciones que así lo ameriten, se darán a conocer a los organismos oficiales y competentes para ello.

*Artículo 4º. **ESTRUCTURA.** La Contraloría Escolar estará compuesta por el Contralor Escolar y el Grupo de Apoyo.*

*Artículo 5º. **CONTRALOR ESCOLAR.** Será un estudiante que se encuentre debidamente matriculado en la institución educativa, que curse el grado décimo o undécimo del nivel de Educación media, o de grado noveno o quinto en caso de que la institución educativa sólo ofrezca hasta el nivel de educación básica, elegido democráticamente por los estudiantes matriculados.*

Es requisito para ser candidato a Contralor Escolar presentar el Plan de Trabajo. Parágrafo: La responsabilidad del Contralor Escolar, es incompatible con la del Personero Estudiantil y con la del representante de los Estudiantes ante el Consejo Directivo.

Artículo 6º. FUNCIONES DEL CONTRALOR ESCOLAR

- a) Liderar la Contraloría Escolar en la respectiva institución educativa.*
- b) Ser vocero de la Contraloría Escolar ante la comunidad educativa.*
- c) Convocar a los integrantes de la Contraloría Escolar a una reunión ordinaria cada dos meses, o extraordinaria cuando sea necesario.*
- d) Representar la Contraloría Escolar ante la Red de Contralores Escolares.*
- e) Representar la Contraloría Escolar ante la Contraloría General de Medellín.*
- f) Solicitar a la Contraloría General de Medellín que realice las verificaciones que se consideren necesarias frente a las actuaciones de los gestores fiscales, a fin de que ésta determine si es procedente o no adelantar alguna acción de control fiscal.*
- g) Solicitar a la Contraloría General de Medellín las capacitaciones que estime necesarias para el adecuado desarrollo de las funciones que corresponden a la Contraloría Escolar.*
- h) Verificar la publicación en lugar visible los informes de ejecución presupuestal de ingresos y gastos de los FSE.*
- i) Verificar que el Rector o Director Rural publique semestralmente en cartelera las contrataciones que se haya celebrado con cargo a los Fondos de Servicios Educativos en la vigencia fiscal y la población beneficiada a través de los programas de gratuidad y derechos académicos y complementarios, restaurantes escolares, fondo de protección escolar, p.p y otros proyectos que tenga la Institución Educativa.*
- j) Promover la comunicación en la comunidad educativa de las obras físicas que se van a realizar y el seguimiento para que las mismas se entreguen con la calidad requerida y con las necesidades de la población escolar.*
- k) Solicitar al rector la publicación en lugar visible la Resolución del Ministerio de*



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

Educación Nacional, sobre la asignación de recursos de gratuidad provenientes para estudiantes SISBEN 1 y 2, así como la destinación que se le da en el presupuesto de gastos según la aprobación del Consejo Directivo.

l) Solicitar al rector la publicación en lugar visible el Decreto de transferencia municipal de recursos por concepto de gratuidad para los niveles de sisben 1,2 y 3 y los recursos adicionales por concepto de estudiantes de media técnica.

Parágrafo. En ausencia permanente del Contralor Escolar, corresponde al grupo de apoyo, designar entre ellos, un estudiante que reúna las calidades exigidas para el reemplazo, hasta terminar el periodo para el cual fue elegido el Contralor saliente.

Artículo 7º. GRUPO DE APOYO DE LA CONTRALORIA ESCOLAR. *Estará conformado por estudiantes matriculados en la institución educativa, que cursen los grados sexto a undécimo y los estudiantes que cursen el último grado en los Centros Educativos, según ofrezca la institución; se elegirá democráticamente un representante por cada grado, por votación interna que realizará el alumnado el mismo día de la elección del Contralor Escolar.*

Artículo 8º. FUNCIONES DEL GRUPO DE APOYO DE LA CONTRALORÍA ESCOLAR

- a) Elegir el Secretario (a) de la Contraloría Escolar para llevar el libro de actas.*
- b) Apoyar el ejercicio del Control Fiscal en la institución educativa.*
- c) Conocer el Proyecto Educativo Institucional (PEI).*
- d) Conocer el presupuesto de la respectiva institución educativa y el plan de compras y verificar el cumplimiento de los resultados previstos con los gastos que se ordenan.*
- e) Solicitar las actas del Consejo Directivo de la respectiva institución educativa relacionadas con presupuesto.*
- f) Estudiar y analizar la información que sea allegada a la Contraloría Escolar.*
- g) Presentar propuestas al Contralor relacionadas con las funciones inherentes a la Contraloría Escolar.*
- H) Designar el reemplazo del Contralor Escolar en ausencia definitiva del elegido por la comunidad educativa.*

Artículo 9º. RED DE CONTRALORÍAS ESCOLARES. *Estará conformada por los Contralores Escolares de las diferentes instituciones educativas y serán coordinadas por la Contraloría General de Medellín.*

Artículo 10º. ELECCIÓN Y PERÍODO. *El Contralor será elegido por un período fijo de un año, el mismo día de las elecciones para Personero Estudiantil. Para tal efecto el Rector convocará a todos los estudiantes matriculados con el fin de elegirlo por el sistema de mayoría simple y mediante voto universal y secreto. El aspirante no podrá tener sanciones disciplinarias dentro de los dos años anteriores a su postulación.*

Del proceso electoral realizado, se levantará un acta donde consten los candidatos que se postularon a la elección, número de votos obtenidos, la declaratoria de la elección de Contralor Escolar y el número de votos obtenidos, y deberá ser firmada por el Rector de la institución educativa. Copia de dicha acta deberá ser enviada al Contralor General de Medellín y a la Secretaría de Educación Municipal.

El Contralor Escolar electo tomará posesión de su cargo ante el Contralor General de Medellín en ceremonia especial que se programará para tal efecto.

Parágrafo 1º. El Contralor Escolar y su grupo de apoyo podrá ser reelegido.

Parágrafo 2º. La Contraloría Escolar y sus funciones serán incluidas en el Proyecto Educativo Institucional y en el Manual de Convivencia de cada institución educativa del Municipio de Medellín.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

Parágrafo 3º. El ejercicio del Contralor Escolar es incompatible con el de Personero y con el de representante de los estudiantes ante el Consejo Estudiantil.

*Artículo 11º. **INCENTIVOS A LA PARTICIPACIÓN.** El ejercicio del cargo de Contralor Escolar, equivaldrá a las horas de prestación de servicio social estudiantil obligatorio. Para hacerse acreedor de este incentivo deberá ejercer sus funciones durante todo el período para el cual fueron elegidos.*

Parágrafo: cada institución acordará el mecanismo para extender este beneficio, a los estudiantes que participen en el Grupo de Apoyo del Contralor Escolar.

Artículo 12º. La Contraloría General de Medellín y la Secretaría de Educación del Municipio de Medellín, harán un acompañamiento y seguimiento permanente en las instituciones educativas, facilitando la capacitación y orientación de los procesos eleccionarios y en el ejercicio de sus funciones a las Contralorías Escolares. Se establecerá un mecanismo de atención y acompañamiento permanente por parte de cada una de estas instituciones.

Artículo 13º. La Contraloría General de Medellín estimulará el funcionamiento de la Red de Contralores Escolares, orientará su actividad y ejecutará los procesos de capacitación correspondientes a través de la Escuela de Investigación y Capacitación del Ente de Control Fiscal.

Artículo 14º. El presente acuerdo rige a partir de su publicación.

Dado en Medellín, a los 30 días del mes de julio 2010. Acta 490 de 2010 [...].

Problemas jurídicos

49. Corresponde a la Sala, con fundamento en el recurso de apelación, determinar: i) si los artículos 2 y 41 de la Constitución Política y el parágrafo 2.º de la Ley 136 facultan a la parte demandada para crear la Contraloría Escolar en las instituciones oficial del Municipio de Medellín al fomentar las prácticas democráticas, facilitar la participación en las decisiones que los afectan, divulgar la Constitución y estar relacionado con la hacienda pública y, ii) si la Contraloría Escolar se encuentra vigente en los establecimientos departamentales según la Ordenanza núm. 26 de 30 de diciembre de 2009.

50. En consecuencia, si se debe confirmar, modificar o revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en primera instancia.

Marco normativo del Gobierno Escolar



Número único de radicación: 05001233100020110116901
Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

51. El Gobierno Escolar se encuentra regulado en la Ley 115 de 8 de febrero de 1994¹¹ y sus decretos reglamentarios.

52. Visto el artículo 18 ibídem hace referencia a la Comunidad Educativa, la cual está constituida por las personas que tienen responsabilidades directas en la organización, de desarrollo y evaluación del proyecto educativo institucional que se ejecuta en un determinado establecimiento o institución educativa. La comunidad educativa está compuesta de los siguientes estamentos:

- Los estudiantes que se han matriculado.
- Los padres y madres, acudientes o en su derecho los responsables de la educación de los alumnos matriculados.
- Los docentes vinculados que laboren en la institución.
- Los directivos docentes y administradores escolares que cumplen funciones directas en la prestación del servicio educativo.
- Los egresados organizados para participar.

53. Cabe resaltar que todos los miembros de la comunidad educativa son competentes para participar en la dirección de las instituciones de educación, razón por la cual harán parte de los órganos del gobierno escolar.

54. En este sentido, en los establecimientos educativos se deberá organizar un gobierno para la participación democrática de todos los estamentos de la comunidad educativa, razón por la cual la Ley, por medio de la cual se expidió la Ley General de Educación, dispuso las normas generales que regulan y la gobernanza del Servicio Público de la Educación.

55. Visto el artículo 142 de la Ley 115, sobre la conformación del Gobierno Escolar, estableció que cada establecimiento educativo del Estado tendrá un Gobierno Escolar conformado por el rector, el Consejo directivo y el Consejo Académico:

¹¹ “[...] Por la cual se expide la ley general de educación [...]”.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

“[...] ARTÍCULO 142. CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO ESCOLAR. *Cada establecimiento educativo del Estado tendrá un gobierno escolar conformado por el rector, el Consejo Directivo y el Consejo Académico.*

Las instituciones educativas privadas establecerán en su reglamento, un gobierno escolar para la participación de la comunidad educativa a que hace referencia el artículo 68 de la Constitución Política. En el gobierno escolar serán consideradas 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 en la práctica de la participación democrática en la vida escolar.

Los voceros de los estamentos constitutivos de la comunidad educativa, podrán presentar sugerencias para la toma de decisiones de carácter financiero, administrativo y técnico-pedagógico.

Tanto en las instituciones educativas públicas como privadas, la comunidad educativa debe ser informada para permitir una participación seria y responsable en la dirección de las mismas [...].”

56. De este modo, en el Gobierno Escolar serán consideradas las iniciativas de los estudiantes, de los educadores, de los administradores y de los padres de familia en aspectos 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 en la práctica de la participación democrática en la vida escolar.

57. Por su parte, el artículo 20 del Decreto 1860 de 3 de agosto de 1994¹², señala que el Gobierno Escolar estará constituido por los siguientes órganos:

“[...] Artículo 20º.- Órganos del Gobierno Escolar. *El Gobierno Escolar en los establecimientos educativos estatales estarán constituidos por los siguientes órganos:*

- 1. El Consejo Directivo, como instancia directiva, de participación de la comunidad educativa y de orientación académica y administrativa del establecimiento.*
- 2. El Consejo Académico, como instancia superior para participar en la orientación pedagógica del establecimiento.*
- 3. El Rector, como representante del establecimiento ante las autoridades educativas y ejecutor de las decisiones del gobierno escolar.*

Los representantes en los órganos colegiados serán elegidos para períodos anuales, pero continuarán ejerciendo sus funciones hasta cuando sean

¹² “[...] por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994 en los aspectos pedagógicos y organizativos generales “[...]”.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

reemplazados. En caso de vacancia, se elegirá su reemplazo para el resto del período.

Parágrafo. - *En los establecimientos educativos no estatales, quien ejerza su representación legal será considerado como el Director Administrativo de la institución y tendrá autonomía respecto al Consejo Directivo, en el desempeño de sus funciones administrativa y financieras. En estos casos el Director Administrativo podrá ser una persona natural distinta del Rector [...].*

58. Visto el artículo 21 *ibidem*, el Consejo Directivo¹³ estará conformado de la siguiente manera: El Rector, quien lo presidirá; dos representantes del personal docente; dos representantes de los padres de familia; un representante de los estudiantes elegido por el Consejo de Estudiantes; un representante de los exalumnos, un representante de los sectores productivos organizados en el ámbito local o subsidiariamente de las entidades que auspicien o patrocinen el funcionamiento del establecimiento educativo.

59. Visto el artículo 24 *ibidem*, el Consejo Académico¹⁴, estará integrado por el Rector, los directivos docentes y un docente por cada área definida en el plan de estudios. Además, visto el artículo 28 *ibidem*, el Personero de los Estudiantes¹⁵, será un estudiante del último grado y se encargará de promover el ejercicio de los derechos de los estudiantes previstos en la Constitución Política, las leyes, los reglamentos y el manual de convivencia. Asimismo, en el Decreto 1960 de 1994 se hace referencia a la Asociación de Padres de Familia¹⁶ y al Consejo de Padres de Familia¹⁷.

60. En este contexto, tanto el Gobierno Escolar como la organización institucional de las entidades educativas, tienen origen legal en su creación y regulación.

Marco normativo del órgano competente para regular la educación en Colombia

¹³ Artículo 21 del Decreto 1860 de 1994

¹⁴ Artículo 24 del Decreto 1860 de 1994

¹⁵ Artículo 28 del Decreto 1860 de 1994

¹⁶ Artículo 30 del Decreto 1860 de 1994

¹⁷ Artículo 31 del Decreto 1860 de 1994



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

61. Visto el artículo 146 de la Ley 115, establece que le 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, así:

“[...] Artículo 146º.- 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 [...]”.

62. Visto el artículo 147 *ibidem* señala que a la Nación y las entidades territoriales ejercerán la dirección y administración de los servicios educativos estatales: *“[...] Artículo 147º.- 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 [...]”.*

63. En cuanto a las facultades de los municipios en materia de educación, visto el artículo 2 de la Ley 60 de 12 de agosto de 1993 *“[...] Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones [...]”*, derogada por el artículo 113 de la Ley 715, dispuso que le corresponde a este ente territorial en materia de educación los siguientes asuntos:

“[...] ARTÍCULO 2o. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS. Corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales así:

1. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia:

- Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media.

- Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.

- Ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales [...].

64. A su turno, visto el numeral 3.º del artículo 3 de la Ley 136 de 2 de junio de 1994¹⁸, sobre las funciones del municipios, señala que corresponde al ente territorial “[...] *promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes [...].*”

65. Además, visto el artículo 32 de la Ley 136 señala como atribuciones de los Concejos las siguientes:

*“[...] **ARTÍCULO 32.** Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.*

*[...] **PARÁGRAFO 2o.** Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la Ley [...].*

66. Visto el artículo 7 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001¹⁹, determinó las competencias de los municipios en materia de educación:

*“[...] **ARTÍCULO 7o. COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS Y LOS MUNICIPIOS CERTIFICADOS.***

7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento.

*7.3. <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de*

¹⁸ “[...] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [...].”

¹⁹ “[...] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros [...].”



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

7.4. Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

7.5. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

7.6. Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.

7.7. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.

7.8. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.

7.9. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.

7.10. Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

7.11. Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.

7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción.

7.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.

7.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.

7.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional [...].

67. Frente a las funciones de las Asambleas Departamentales en esta materia por medio de ordenanzas, el numeral 10.º del artículo 300 de la Constitución, dispone: “[...] 10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley” [...].



Número único de radicación: 05001233100020110116901
Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

68. A su turno, vistos los numerales 1.º y 10.º del artículo 313 de la Constitución, disponen que corresponde a los Concejos reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio y las demás que la Constitución y la ley le asignen, respectivamente.

69. Ahora bien, visto el artículo 150 de la Ley 115, sobre la competencia de los Concejos, señaló: “[...] **Artículo 150º.-** *Competencias de asambleas y consejos. 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 [...]*”.

70. En este sentido, los Concejos Municipales en materia de educación deben observar lo dispuesto en las leyes 60 de 1993, 136 de 1994 y 715 de 2001, en concordancia con las facultades establecidas en el artículo 313 de la Constitución Política.

Análisis del caso concreto

Competencias para la regulación de la educación

71. La parte demandada indicó que el acto administrativo acusado sigue a cabalidad los parámetros constitucionales y legales previstas en los artículos 2 y 42 de la Constitución y del parágrafo 2 del artículo 136 de la Ley 136 que lo facultaban para crear las Contralorías Escolares, sin invadir competencias de ningún tipo, dado que mediante ella no se está modificando el Gobierno Escolar.

72. Adujo que el Contralor Estudiantil no integra el Gobierno Escolar, dado que es solo una figura didáctica para mejorar el entendimiento y la participación de la juventud en nuestra democracia.

73. Al respecto y para resolver, la Sala hará referencia al llamado **Gobierno Escolar**, el cual se encuentra regulado en la Ley 115 y sus decretos reglamentarios vistas *supra*.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

74. Atendiendo el artículo 18 *ibidem*, dispone que la Comunidad Educativa está constituida por las personas que tienen responsabilidades directas en la organización, de desarrollo y evaluación del proyecto educativo institucional que se ejecuta en un determinado establecimiento o institución educativa. En ese sentido, la comunidad educativa está compuesta por: i) los estudiantes que se han matriculado; ii) los padres y madres, acudientes o en su derecho los responsables de la educación de los alumnos matriculados, iii) los docentes vinculados que laboren en la institución, iv) los directivos docentes y administradores escolares que cumplen funciones directas en la prestación del servicio educativo y, v) los egresados organizados para participar.

75. Cabe resaltar que todos los miembros de la comunidad educativa son competentes para participar en la dirección de las instituciones de educación, razón por la cual harán parte de los órganos del gobierno escolar.

76. En este sentido, en los establecimientos educativos se deberá organizar un gobierno para la participación democrática de todos los estamentos de la comunidad educativa, razón por la cual la Ley 115, por medio de la cual se expidió la Ley General de Educación, dispuso las normas generales que regulan y la gobernanza del Servicio Público de la Educación.

77. Atendiendo el artículo 142 de la Ley 115, sobre la conformación del Gobierno Escolar, estableció que cada establecimiento educativo del Estado tendrá un Gobierno Escolar conformado por el rector, el Consejo directivo y el Consejo Académico. En el Gobierno Escolar serán consideradas las iniciativas de los estudiantes, de los educadores, de los administradores y de los padres de familia en aspectos 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 en la práctica de la participación democrática en la vida escolar.

78. En este contexto, tanto el Gobierno Escolar como la organización institucional de las entidades educativas, tienen origen legal en su creación y regulación.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

79. En relación con el órgano competente para la regulación de la educación, se tiene que el artículo 146 de la Ley 115, establece que le 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.

80. Por su parte, atendiendo el artículo 147 *ibídem* señala que a las entidades territoriales ejercerán la dirección y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución Política, la Ley 60²⁰, y las demás que expida el Congreso Nacional.

81. En cuanto a las facultades de los municipios en materia de educación, atendiendo el artículo 2 de la Ley 60²¹, dispuso que le corresponde a este ente territorial: (i) administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media; (ii) financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y, (iii) ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

82. A su turno, atendiendo el numeral 3.º del artículo 3 de la Ley 136²², sobre las funciones del municipios, señala que corresponde al ente territorial promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

83. Atendiendo el artículo 32 de la Ley 136 señala como atribuciones de los Concejos aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya

²⁰ Derogada por el artículo 113 de la Ley 715

²¹ “[...] Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones [...]”

²² “[...] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [...]”.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la Ley.

84. Atendiendo el artículo 7 de la Ley 715²³, determinó las competencias de los municipios certificados en materia de educación entre las que se encuentran i) dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, ii) administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones; iii) administrar las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos; iv) podrán financiar los servicios educativos a cargo del Estado; v) mantener la cobertura y propender por su ampliación y, vi) ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción.

85. Al respecto, el artículo 150 de la Ley 115, señaló que es competencia de los concejos municipales regular la educación dentro de su jurisdicción, en los términos de la Ley 60.

86. En el presente asunto, el Concejo del Municipio de Medellín, mediante el Acuerdo núm. 041 de 30 de julio de 2010, estableció la figura del Contralor Estudiantil en las instituciones educativas oficiales del ente territorial.

87. En el acto administrativo acusado, se institucionalizó la figura del Contralor Estudiantil como mecanismos para la promoción y fortalecimiento del control social en la gestión educativa y como un medio de participación en la vigilancia de los recursos y bienes públicos.

88. Al revisar la exposición de motivos del acuerdo²⁴, la Sala advierte que el proyecto se sustentó como una apuesta para el fortalecimiento del control social, lo cual generará transparencia y buen gobierno en las instituciones educativas, y así mismo, ayudará a afianzar la confianza y credibilidad en las mismas.

²³ “[...] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros [...]”

²⁴ Folios 86 a 87 del cuaderno núm. 1 del expediente.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

Asimismo, la creación de la Contraloría Escolar tuvo como objeto fortalecer en la juventud el sentido de pertenencia sobre los recursos de la ciudad creando una cultura de participación activa en la vigilancia de la gestión pública para controlar la administración y manejo de los recursos públicos.

89. Ahora bien, de la lectura de la ordenanza cuestionada encontramos que el Concejo del Municipio de Medellín sustento su acto en las facultades conferidas en el artículo 313 de la Constitución Política sin indicar el numeral específico en que se fundamenta.

90. Al respecto, visto el artículo 313 de la Constitución, hace referencia a la competencia que tienen los Concejos Municipales para que, por medio de acuerdos, reglamenten las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio y las demás que la Constitución y la Ley le asignen.

91. Expuesto lo anterior, le corresponde a la Sala analizar si el Concejo del Municipio de Medellín tenía competencia para crear la figura del Contralor Estudiantil.

92. En este sentido, la Sala encuentra que el artículo 150 de la Ley 115, estableció que las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, respectivamente, regulan la educación dentro de su jurisdicción, en los términos de la Ley 60 y esa Ley.

93. Para la Sala, revisada la Ley 115, el artículo 2 de la Ley 60²⁵, los artículos 2 y 41 de la Constitución y la Ley 136 que hacen referencia a las competencias de los municipios en materia de educación, no se encuentra disposición alguna a través de la cual se faculte al Concejo Municipal para crear un órgano del Gobierno Escolar, ello en cuanto a que se trata de una materia reservada a la Ley.

94. En efecto, como se precisó en numerales anteriores, el Gobierno Escolar como la organización institucional de las entidades educativas, tienen origen legal tanto en su creación como en su integración.

²⁵ Derogada por el artículo 113 de la Ley 715



Número único de radicación: 05001233100020110116901
Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

95. Cabe resaltar que el Gobierno Escolar es 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 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. El Gobierno Escolar precisamente tiene como objetivo propender por la participación de todos los estamentos de la comunidad educativa y con funciones ya definidas por la Ley.

96. En el presente asunto, de la lectura del acto acusado se desprende que la Contraloría Escolar sí se trata de un verdadero órgano de control, debido a que le corresponden, entre otras, las siguientes funciones: (i) control sobre la gestión de recursos destinados a la educación; (ii) solicitar a la Contraloría General de Medellín que realice las verificaciones que considere necesarias frente a las actuaciones de los gestores fiscales, a fin de que determine si es procedente adelantar alguna acción fiscal; (iii) verificar la publicación en lugar visible de los informes de ejecución presupuestal de ingresos y gastos de los FSE; (iv) verificar que el Rector o Director Rural publique semestralmente en cartelera las contrataciones que se haya celebrado con cargo a los Fondos de Servicios Educativos en la vigencia fiscal y la población beneficiada a través de los programas de gratuidad y derechos académicos y complementarios, restaurantes escolares, fondo de protección escolar, p.p y otros proyectos que tenga la Institución Educativa; (v) promover la comunicación en la comunidad educativa de las obras físicas que se van a realizar y el seguimiento para que las mismas se entreguen con la calidad requerida y con las necesidades de la población escolar; (vi) solicitar al rector la publicación en lugar visible la Resolución del Ministerio de Educación Nacional, sobre la asignación de recursos de gratuidad provenientes para estudiantes SISBEN 1 y de la destinación que se le da en el presupuesto de gastos según la aprobación del Consejo Directivo; (vii) solicitar al rector la publicación en lugar visible el Decreto de transferencia municipal de recursos por concepto de gratuidad para los niveles de Sisben 1,2 y 3 y los recursos adicionales por concepto de estudiantes de media técnica.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

97. En ese sentido, a la Contraloría Escolar le corresponde promover la rendición de cuentas en las instituciones educativas, velar por el correcto funcionamiento de las inversiones que se realicen mediante los fondos de servicios educativos, ejercer el control social a los procesos de contratación que realice la institución educativa y poner en conocimiento del organismo de control competente, las denuncias que tengan mérito.

98. Ahora bien, la parte demandada adujo en el recurso de apelación que la expedición del acto administrativo garantiza la participación de la comunidad en los asuntos que le interesan y se fomentan prácticas democráticas en los términos de los artículos 2 y 41 de la Constitución.

99. La Sala advierte que no es dable afirmar que el Concejo Municipal se encontraba facultado para crear este tipo de órganos de control estudiantil con el argumento de que la Constitución Política garantiza la participación de la comunidad en los asuntos que le interesan y que nos afecten o hace parte del ámbito de la hacienda pública, por cuanto la competencia en esta materia es exclusiva del legislador, como bien se anotó líneas atrás.

100. Al respecto, la Sala considera que las competencias y funciones de las entidades y corporación públicas se encuentran dadas por el ordenamiento jurídico, en los términos de los artículos 6,122 y 123 de la Constitución Política, que disponen:

*“[...] **ARTICULO 6.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*

***ARTICULO 122.** No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.*

***ARTICULO 123.** Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento [...]”.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

101. De acuerdo a lo anterior, la Sala advierte que no existía sustento normativo para que el Concejo Municipal de Medellín, estuviera facultada para expedir el acuerdo creando la figura del Contralor Estudiantil y, mucho menos, modificar la conformación y la estructura del Gobierno Estudiantil.

102. Así, la Contraloría Escolar propuesta parte del Concejo Municipal de Medellín implica la creación de un nuevo órgano en los establecimientos educativos estatales, lo que modificaría la Ley General de Educación, lo que solo puede realizar el Congreso de la República mediante otra Ley.

103. En este orden de ideas, comparte la Sala lo considerado por el *a quo* cuando afirmó que: “[...] *en ninguna de las normas transcritas en el numeral anterior, se encuentra una que faculte al Concejo Municipal para crear o institucionalizar la figura de la Contraloría Escolar en las en las en las Instituciones Educativas Oficiales adscritas al municipio de Medellín, lo cual es necesario teniendo en cuenta el numeral 10 del artículo 313 de la Constitución Nacional, en la que se lee que corresponde a los Concejo Municipales, como función "Las demás que **la Constitución y la ley le asignen** [...]"*”, razón por la cual se confirmación la sentencia de primera instancia, tal y como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este providencia

De la Ordenanza núm. 26 de 30 de diciembre de 2009, expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia

104. Ahora bien, la parte demandante adujo en el recurso de apelación que la figura de la creación de las Contralorías Escolares no es novedosa y se encuentra vigente en los establecimientos educativos del orden departamental, constituidos mediante la ordenanza 26 del 30 de diciembre de 2009.

105. Sobre el particular, esta Sección de la Corporación²⁶ conoció de la demanda de nulidad simple interpuesta por la parte demandante contra la ordenanza núm. 026 de 30 de diciembre de 2009²⁷, por medio de la cual se

²⁶ “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 25 de julio de 2019; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 05001233100020110123001[...].”

²⁷ Expedida por la Asamblea Departamental del Antioquia



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

estableció la figura del Contralor Estudiantil en las instituciones educativas oficiales del Departamento de Antioquia, en la que la Sala confirmó la decisión del *a quo* que declaró la nulidad de dicho acto, la cual se prohíja:

“[...] 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.

En efecto, como se precisó en numerales anteriores, el Gobierno Escolar como la organización institucional de las entidades educativas, tienen origen legal tanto en su creación como en su integración.

Cabe resaltar que el Gobierno Escolar es 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.

Ahora, la entidad apelante expresa en su escrito, que el Contralor Estudiantil no hace parte del Gobierno Escolar, que no se crea un órgano de control, y que la expedición del acto administrativo garantiza la participación de la comunidad en los asuntos que le interesan.

Sobre el particular, la Sala considera que no le asiste razón al recurrente, por cuanto el Gobierno Escolar precisamente tiene como objetivo propender por la participación de todos los estamentos de la comunidad educativa y con funciones ya definidas por la Ley.

Adicionalmente, de la lectura del acto acusado se desprende sin dubitación alguna que sí se trata de una verdadero órgano de control, toda vez que le corresponde funciones tales como la 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.

Lo anterior cobra mayor fuerza en cuanto a que el artículo 4º y el párrafo 2º del artículo 8º señalan que dicho Contralor Estudiantil debe estar articulado con los demás órganos que integran el Gobierno Escolar, lo cual permite establecer una relación funcional entre estas dos figuras [...].”



Número único de radicación: 05001233100020110116901
Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

106. De este modo, la Sala declaró la nulidad de la Ordenanza núm. 026 de 30 de diciembre de 2009²⁸, expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia con fundamento en lo siguiente: (i) al revisar la Ley 115 y el artículo 3 de la Ley 60 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 dicho órgano (materia reserva de Ley); (ii) las competencias y funciones de las corporación públicas se encuentran dadas por el ordenamiento jurídico y, (iii) la Contraloría Escolar es un órgano de control que modifica la estructura prevista en la ley para el Gobierno Estudiantil.

107. En el caso *sub examine*, contrario a lo afirmado por la parte demandada, la figura de la Contraloría Escolar creada mediante la Ordenanza Núm. 26 del 30 de diciembre de 2009 no se encuentra vigente para los establecimientos educativos del Departamento de Antioquia que incluye el Municipio de Medellín al haberse declarado su nulidad, de modo que no le asiste la razón a la recurrente en este aspecto.

108. Por último, la parte demandada sostuvo en el recurso de apelación que no se configuró una desviación de poder, por cuanto el fin perseguido de carácter pedagógico no es diferente al atribuido, dado que la parte demandada si era competente para crear dicha figura en las instituciones públicas educativas de Medellín y la función no se encontraba atribuida al alcalde.

109. Al respecto, en atención a que la parte demandada parte de la base de que la entidad demandada actuó con competencia, la Sala reitera las consideraciones expuestas en precedente donde analizó que el Concejo del Municipio de Medellín no era competente para crear la Contraloría Escolar en las instituciones educativas, debido a que en las leyes 115, 60²⁹ y 136 que hacen referencia a las competencias de los municipios en materia de educación, no se encuentra disposición alguna a través de la cual se faculte al Concejo Municipal para crear dicho órgano, materia reservada a la Ley.

²⁸ “[...] Por medio de la cual se establece la figura del contralor estudiantil en las instituciones educativas oficiales del Departamento de Antioquia [...]”.

²⁹ Derogada por el artículo 113 de la Ley 715



Número único de radicación: 05001233100020110116901
Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

110. En suma, la Sala considera que los actos administrativos acusados efectivamente están viciados de nulidad a causa de la falta de competencia de la que adolecen al ser expedidos por el Concejo del Municipio de Medellín.

111. Comoquiera que las anteriores son las cuestiones centrales del recurso de apelación, la Sala encuentra que la decisión acusada se ajusta a la normativa aquí analizada, luego la sentencia apelada será confirmada, pero por las razones expuestas, como en efecto se dispone en la parte resolutive de esta providencia.

112. Por lo anterior, la Sala confirmará la sentencia proferida en primera instancia, por medio de la cual el *a quo* declaró la nulidad de los actos administrativos acusados.

Conclusión de la Sala

113. En suma, la Sala negará las pretensiones de la demanda, por cuanto los argumentos expuestos por la parte demandada no tienen mérito de prosperidad, de conformidad con las razones expuestas *supra*.

Condena en costas

114. La Sala considera que no hay lugar a condenar en costas en segunda instancia en razón a que el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo establece que, en los juicios que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo esta condena procederá “[...] *teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes [...]*”, es decir, corresponde al juzgador valorar el comportamiento de las partes, dentro del marco de su *arbitrio juris*.

115. Bajo ese panorama, a juicio de la Sala, el comportamiento de la parte demandada no estuvo precedido de la mala fe ni de la intención de entorpecer el proceso, en atención a que, aunque resultó vencida en juicio, ello no conlleva automáticamente la condena en costas, comoquiera que la actuación se enmarcó en los principios y obligaciones que gobiernan la actividad judicial.



Número único de radicación: 05001233100020110116901
 Demandante: UNIÓN SINDICAL DE DIRECTIVOS DOCENTES DEL
 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA - USDIDEA

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

III. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, de 16 de diciembre de 2014, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas a la parte demandada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

(firmado electrónicamente)
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
 Presidente
 Consejero de Estado

(firmado electrónicamente)
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
 Consejera de Estado

(firmado electrónicamente)
OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
 Consejero de Estado

(firmado electrónicamente)
HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
 Consejero de Estado

"CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley".