

INSTITUTO PEDAGOGICO NACIONAL – Naturaleza. Es una unidad académica administrativa y especial de la Universidad Pedagógica Nacional / INSTITUTO PEDAGOGICO NACIONAL – Normatividad / SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO CAPITAL – Competencia para investigar y sancionar al Instituto Pedagógico Nacional

El Instituto Pedagógico Nacional es una unidad académica administrativa y especial de la Universidad Pedagógica Nacional, hace parte de su estructura interna, en los términos del artículo 1º del Acuerdo 076 de 1994, aprobado por el Decreto 2902 de 1994. Ello implica que el Instituto sobre el cual recayó la investigación y sanción administrativa impuesta por la Secretaría de Educación, es una dependencia más de la mencionada Universidad que no goza de personería ni de autonomía propia. No obstante, la Universidad Pedagógica Nacional, por medio del Instituto Pedagógico Nacional, presta el servicio de educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, lo que la hace sujeta a la ley general de educación o 115 de 1994 y a sus decretos reglamentarios en lo que respecta a ese servicio educativo (...) se advierte que la Universidad al prestar el servicio de educación señalado, en cabeza de aquel, debe cumplir las normas vigentes aplicables al servicio de educación formal preescolar, básica y media, sin perjuicio de que también se rija por las normas relativas a las universidades, como la ley 30 de 1992, en virtud de que la institución es de naturaleza universitaria y presta también servicios de educación superior. Ahora bien, la ley 115 de 1994 en su artículo 151 y el Decreto 907 de 1996, por el cual se reglamenta el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia del servicio público educativo y se dictan otras disposiciones, artículo 6º, inciso 2º, designa en los departamentos y los distritos, a los gobernadores o alcaldes, para que directamente o a través de las secretarías de educación, ejerzan las funciones de inspección vigilancia y control, por lo que no cabe duda que en el caso bajo estudio, la competencia para llevar a cabo la investigación y sancionar al instituto educativo, recaía en la Secretaría de Educación del Distrito Capital de Bogotá. Ello, se recalca, en atención a que la Universidad, a través del Instituto Pedagógico Nacional, presta servicios de educación formal y se encuentra ubicado en el Distrito Capital de Bogotá.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 76 DE 1994 – ARTICULO 1 / DECRETO 2902 DE 1994 / LEY 115 DE 1994 – ARTICULO 151 / DECRETO 907 DE 1996 – ARTICULO 6

NOTA DE RELATORIA: Sobre las funciones de inspección y vigilancia de la Secretaría de Educación sentencia, Consejo de Estado, Sección Primera, del 6 de marzo de 2003, Radicado 2000-6347, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

INSTITUTO PEDAGOGICO NACIONAL – Es una dependencia de la Universidad Pedagógica Nacional / UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL – Debe observar la normativa que regula el servicio educativo escolar cuando presta servicios de educación preescolar, básica y media / PRINCIPIO DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA – No se vulnera por aplicar el decreto 135 de 1996

La Universidad, al prestar a través del Instituto Pedagógico Nacional, los servicios de educación preescolar, básica y media, debía cumplir las normas vigentes en esa materia, de modo que, la Sala encuentra que frente a los servicios prestados en cabeza del Instituto Pedagógico Nacional, la normativa a ser observada era la del aludido decreto (135 de 1996) y la de gobierno escolar prevista en la ley 115 de 1994, mas no la relativa a la educación superior, de que trata la ley 30 de 1992,

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

como desatinadamente propone el actor. Es de reiterar, entonces, que el hecho de que el servicio de educación formal en comento sea prestado por una institución universitaria, a través de una de sus dependencias, no la exonera de darle cumplimiento a la normativa que regula el servicio educativo escolar que presta. Así las cosas, no se constata afectación alguna al principio de autonomía universitaria por cuanto los actos acusados propenden por el cumplimiento de los procedimientos que sobre costos educativos y gobierno escolar, deben ser observados por las instituciones educativas prestadoras de ese servicio público.

FUENTE FORMAL: DECRETO 135 DE 1996 / LEY 115 DE 1994

SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL – Sanción al Instituto Pedagógico Nacional / INSTITUTO PEDAGOGICO NACIONAL – Es una dependencia de la Universidad Pedagógica Nacional / UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL – Deber de constituir un consejo directivo en el Instituto Pedagógico Nacional / UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL – Deber de observar las normas sobre fijación de costos educativos

La Universidad Pedagógica Nacional debió constituir, en el Instituto Pedagógico Nacional, un Consejo Directivo, según establecen los artículos 142 y siguientes de la Ley 115 de 1994. Asimismo, la Institución se encontraba en la obligación de dar aplicación a las normas existentes sobre la fijación de costos educativos, debiendo dar aviso a la Secretaría de Educación con anterioridad a su vigencia, según dispone el Decreto 135 de 1996, en su artículo 12 (...) Es de reiterar, entonces, que la Universidad desatendió la normativa aplicable, al no crear el señalado Consejo Directivo para los asuntos concernientes a los servicios educativos prestados a través del Instituto Pedagógico Nacional, y por ende, al no informar a la Secretaría de Educación los asuntos relativos a dichos costos

FUENTE FORMAL: DECRETO 135 DE 1996 – ARTICULO 12 / LEY 115 DE 1994 – ARTICULO 142 / LEY 115 DE 1994 – ARTICULO 143 / LEY 115 DE 1994 – ARTICULO 144

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Bogotá, D.C., nueve (9) de febrero de dos mil doce (2012)

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

REF: Expediente núm. 250002324000 2002 01042 01
Recurso de apelación contra la sentencia del 21 de septiembre de 2006, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.
Actor: UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado de la actora contra la sentencia del 21 de septiembre de 2006, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca¹ que decidió denegar las súplicas de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

1.1.- La Universidad Pedagógica Nacional, por intermedio de apoderado, solicitó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca la nulidad de la Resolución No. 1337 del 23 de abril de 2002 expedida por la Secretaría de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá, por la cual se sanciona al Instituto Pedagógico Nacional, con amonestación pública.

Solicita, igualmente, la nulidad de la Resolución 2126 del 19 de julio de 2002, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto, confirmando la Resolución 1337 de 2002; y, que como consecuencia de la nulidad decretada, se restablezca el derecho de la actora ordenando a la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., borrar de sus archivos el antecedente de sanción impuesta al Instituto Pedagógico Nacional.

¹ Folio 212 del expediente.

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

1.3. El demandante, aun cuando no relaciona los hechos soporte de sus pretensiones en el libelo, la situación

fáctica del caso bajo estudio se extracta del expediente, en los siguientes términos:

1.3.1. La Secretaría de Educación, en razón de sendas quejas presentadas por padres de familia², inicia una investigación administrativa al Instituto Pedagógico Nacional, cuya resulta es la expedición de la Resolución No. 1337 del 23 de abril de 2002, en la que sanciona a la Institución por las irregularidades consistentes en: i) No haber comunicado a la Secretaría de Educación los costos académicos aprobados por el plantel educativo, en contravención de lo dispuesto en el artículo 12, inciso 4º del Decreto 0135 de 1996; y ii) La no constitución del Consejo Directivo en el Instituto Educativo antes del 05 de octubre del 2000, cuya función era la fijación de costos educativos, vulnerando los artículos 87, 142, 143 y 144 de la Ley 115 de 1994 y los artículos 14, numeral 9º, 15, numeral 2º y 17 del Decreto 1860 de 1994.

1.3.2.- Contra la anterior Resolución, la Señora Cecilia Lancharos, en su calidad de rectora de la entidad sancionada, presentó el respectivo recurso de reposición, el cual no prosperó, habiendo proferido la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., la Resolución confirmatoria de la sanción en cuestión.

1.4. En el concepto de violación indica el accionante, en síntesis, lo siguiente:

² relativas a los costos decretados por el plantel educativo para el año 2001, falta de comunicación a la Secretaría de Educación sobre los mismos, no existencia de Consejo Directivo, entre otras. Resolución 1337 de 23 de abril de 2002 Folio 25 y folios 103 a 117.

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

1.4.1.- Como normas violadas invoca la Constitución Nacional en sus artículos 1, 2, 3, 4, 6, 69, 113, 121, 122 y el inciso 2º del artículo 123, y la Ley 30 de 1992 en sus artículos 3 y 38.

Señala que los actos acusados han vulnerado el artículo 2º de la C.N., pues se han desprotegido y negado los derechos de la Universidad Pedagógica Nacional para autorregularse y a su vez, para regular el funcionamiento del Instituto Pedagógico Nacional, el cual conforma una unidad académica administrativa especial de la Universidad.

En directa relación con lo anterior, cita el principio de legalidad, en el que la Carta, en su artículo 6º, prescribe la obligación que tienen las autoridades públicas de obedecer la Constitución y la Ley, cumpliendo las funciones propias de su cargo, sin extralimitaciones como las de los actos acusados.

Estima que los artículos 1º, 3º, 4º, y 113 de la C.N., fueron violados pues establecen que Colombia se rige por el centralismo político y unitario, donde los poderes se ejercen con fundamento en la Constitución y la ley, lo que garantiza que no se produzca abuso de poder.

Por su parte, el artículo 69 superior garantiza la autonomía universitaria al establecer que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley. En los actos acusados hubo una intromisión abusiva y por fuera de los parámetros legales, respecto de las funciones de inspección y vigilancia. Al efecto, cita la Sentencia C-299 de 1994, para recalcar que se violó el principio de autonomía, al desconocer las atribuciones que la Constitución garantiza a las Universidades.

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

El artículo 121 de la C.P., determina que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le corresponden y el 122 ibídem establece que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o el reglamento. Recuerda que, atendiendo al sentido del artículo 123 numeral 2º de la C.P.³, la función de inspección y vigilancia sobre las instituciones de educación superior, es una facultad presidencial delegada en el Ministro; y, los actos acusados reconocen que el Instituto Pedagógico Nacional es una dependencia de la Universidad Pedagógica Nacional, la cual se rige por la ley 30 de 1992, resultando evidente la vulneración a la autonomía universitaria y la falta de competencia de la Secretaría de Educación de Bogotá para llevar a cabo el procedimiento y sancionar al plantel educativo.

La Resolución 1337 vulnera el artículo 3º de la Ley 30 de 1992⁴, al desconocer el derecho de la institución a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales.

Señala que el Instituto Pedagógico Nacional se rige por unas normas específicas, dentro de las cuales destaca el Acuerdo 002 de diciembre de 2000⁵ expedido por el Consejo Superior, mediante el cual se adopta una tabla que determina los valores que los padres deben aportar, en contraprestación al servicio educativo

³ "Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, ejercerán sus funciones en la forma prevista en las Constitución, la ley y el reglamento".

⁴ "El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior".

⁵ Folios 88 a 91 del expediente.

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

recibido por sus hijos, y dichos aportes son resultado de las políticas establecidas en el Acuerdo 033 del 2000 del Consejo Superior de la Universidad⁶. Ambos actos administrativos fueron expedidos legalmente, se encuentran vigentes, por tanto, resultan aplicables en los términos del artículo 66 del C.C.A.

La Resolución 1337 sustenta jurídicamente su posición en un concepto emitido por el Ministerio de Educación Nacional en el que se analiza el Decreto 135 de 1996⁷, olvidando que la autonomía universitaria se funda en el artículo 60 de la C.N., en tanto el Decreto 135 es una norma de inferior categoría que riñe con el precepto constitucional. De ahí que no se pueda sancionar al Instituto Pedagógico Nacional por no haber informado a la Secretaría de Educación los costos académicos, con fundamento en el citado decreto.

También considera que se incurre en equivocación al afirmar que la no existencia del Consejo Directivo en el Instituto Pedagógico Nacional, antes del 05 de octubre de 2000 es responsabilidad del Instituto, pues no se tiene en cuenta que la creación de ese organismo estaba supeditado a la decisión del Consejo Superior de la Universidad. Se pregunta el accionante en qué organismo radica la responsabilidad, si es en el Consejo Superior de la Universidad o en el Consejo Directivo del Instituto. No es clara en este sentido la Resolución, por lo que se vulnera el artículo 29 de la C.N.

En este sentido señala que la Resolución 1337 en un aparte dispone que “como consecuencia de lo anterior, los costos del instituto eran fijados por la Universidad Pedagógica Nacional a través del Consejo Superior Universitario, hecho este

⁶ Folios 85 al 87 del expediente.

⁷ Folio 281 del expediente, carpeta número 3.

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

contrario a la ley...". Entonces, se pregunta si el culpable es la Universidad a través de su Consejo Superior, porqué se sanciona al Instituto.

Finalmente, recalca el cargo de incompetencia de la Secretaría de Educación para investigar y sancionar actuaciones del Consejo Superior de la Universidad, pues es el Ministerio de Educación el facultado para el efecto, según los artículos 48 y siguientes de la ley 30 de 1992.

II.-FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El a quo decidió denegar las súplicas de la demanda por considerar lo siguiente:

2.1.- En cuanto al cargo relativo a la violación del principio de autonomía universitaria consagrado en el artículo 69 de la C.N. advierte, en primer lugar, que a través del Acuerdo No. 038 de 1995 fue creado el Instituto Pedagógico Nacional como una "Unidad Académica y Administrativa Especial adscrita a la Universidad Pedagógica Nacional, con el propósito de desarrollar una actividad que ofrezca educación en los niveles preescolar, básica y media".

Luego precisa que dicho Instituto, si bien se encuentra adscrito a la Universidad Pedagógica Nacional, es claro que, en consideración a la clase de educación que brinda, esto es, preescolar, básica y media, tiene una regulación normativa distinta de la institución de educación superior de la que depende.

Las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, se encuentran reguladas por la ley 30 de 1992, de forma tal que la autonomía

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

universitaria que allí es regulada, se predica únicamente respecto de las universidades, en el sentido de que éstas pueden elaborar y modificar sus propios estatutos, designar autoridades académicas, etc. Por ello, el Instituto Pedagógico Nacional no goza de la prerrogativa consagrada en la Constitución Política referida a la autonomía universitaria.

Como quiera que el Instituto Pedagógico Nacional ofrece estudios en los niveles de preescolar, básica y media, tal institución se encuentra regulada no por la ley 30 de 1992, sino, por la ley 115 de 1994, por la cual se expide la ley general de educación, por el decreto 1860 de 1994 reglamentarios de la ley 115 de 1994 y, por el decreto 0135 de 1996, mediante el cual se regulan los cobros por concepto de los derechos académicos en los establecimientos estatales.

Así, el Instituto Pedagógico Nacional, por ser un establecimiento educativo que presta sus servicios en la ciudad de Bogotá D.C., debe estar bajo la inspección y vigilancia de la Secretaría de Educación Distrital, con el propósito de que se verifique la observancia de todas y cada una de las directrices señaladas por la normatividad vigente.

En efecto, el Instituto resultó sancionado por la Secretaría de Educación al no haber llevado a cabo el trámite previsto en el decreto 0135 de 1996, relacionado con el cobro de los derechos académicos de las instituciones estatales como retribución del servicio prestado. Los criterios para fijar los costos fueron decretados por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Pedagógica Nacional, sin que se hubiere comunicado previamente a la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá, en los términos del artículo 12 del citado decreto.

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

2.2.- En lo que se refiere al hecho de no haberse constituido el Consejo Directivo antes del 5 de octubre de 2000, observa el a quo que de acuerdo con el artículo 12 del decreto 135 de 1996, el Consejo Directivo de la respectiva institución educativa es el encargado de fijar los costos académicos, por lo que todos los establecimientos públicos que ofrezcan educación formal en los niveles preescolar, media y básica, deben tener conformado el referido consejo.

En ese orden, como quiera que el Instituto Pedagógico Nacional no había constituido el Consejo Directivo, previo a la determinación de los costos de retribución académica, esto es, antes del 5 de octubre de 2000, se tiene que, tal omisión acarrea la imposición de la sanción de amonestación. Igualmente, y debido a que esos costos eran fijados por la Universidad, se concluye que tal situación es violatoria del decreto 135 de 1996, así como de los artículos 142, 143 y 144 de la ley 115 de 1994 referidos a la conformación del gobierno escolar.

2.3.- El cargo relativo a la falta de competencia de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C., tampoco prospera, pues como reiteró el a quo, el centro educativo sancionado se rige por las reglas normativas contenidas en la ley 115 de 1994, en el decreto 135 de 1996 y en el decreto 1860 de 1994, en atención a la educación que este brinda; y, en esas condiciones, según lo reglado en el inciso 4º del artículo 12 del decreto 135 de 1996, la decisión tomada por el Consejo Directivo de la respectiva institución y referida al cobro de los derechos académicos debía ser comunicada a la Secretaría de Educación departamental o distrital de la jurisdicción donde se encuentre el plantel educativo.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

3.1. Señala el recurrente que se está ante actos que infringen las normas en que deben fundarse, además de ser expedidos por organismo incompetente, con vulneración del derecho de audiencia y defensa, falsa motivación y desvío de poder.

3.2. Estima que el artículo 2º de la C.N. fue vulnerado porque los actos administrativos se expedieron desconociendo el derecho que le asiste a la Universidad Pedagógica Nacional de autorregularse, y a su vez para regular el funcionamiento del Instituto Pedagógico Nacional.

En el mismo sentido considera violado el artículo 6º, pues no se observó el cumplimiento de la constitución y de la ley, por parte de la autoridad pública.

En lo que respecta a la violación de los artículos 1º, 3º, 4º, 113, 69, 121, 122, inciso 2º del artículo 123, el actor reproduce lo esbozado en el texto de la demanda como concepto de violación, al reiterar que los actos acusados fueron emitidos sin que la Secretaría de Educación tuviere competencia para el efecto, incurriendo en una intromisión contraria a la ley.

3.3. Recalca que los actos acusados reconocen que el Instituto Pedagógico Nacional es una dependencia de la Universidad Pedagógica Nacional, por lo que es aplicable la ley 30 de 1992, habiéndose vulnerado en este orden, la autonomía universitaria, prevista en su artículo 3º.

Asimismo, se desconoce que las normas que regulan al Instituto Pedagógico Nacional son principalmente los Acuerdos proferidos por el Consejo Superior de la

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

Universidad, de modo que los actos acusados atacan e interpretan equivocadamente el valor de los Acuerdos 038 de 1995 y 033 del 2000, proferidos por la Institución en ejercicio de su autonomía. También, indica que los valores que deben aportar los padres en contraprestación del servicio de educación recibido por sus hijos fueron adoptados por el Acuerdo 002 de diciembre de 2000 y todos estos acuerdos son actos administrativos, expedidos legalmente, vigentes y por tanto, aplicables.

3.4. Reitera lo indicado en la demanda en el sentido que la Secretaría de Educación invoca un concepto del Ministerio de Educación Nacional en el que analiza el decreto 135 de 1996, el cual riñe con el principio de autonomía universitaria previsto en el artículo 69 de la C.N., que es de superior jerarquía.

3.5. En lo que respecta a la obligatoriedad de constituir el Consejo Directivo en el Instituto Pedagógico Nacional, repite que su creación se encontraba supeditada a la decisión que tomara para el efecto el Consejo Superior de la Universidad. De ahí, el actor cuestiona la no claridad sobre la responsabilidad en el proceso, pues se pregunta si ésta es del Consejo Superior de la Universidad o del Instituto Pedagógico Nacional, y si era culpable la Universidad, se interroga porqué se sanciona al Instituto. Así, la Secretaría de Educación sustenta su sanción en una decisión del Consejo Superior de la Universidad (Acuerdo 33 del 2000), sin que el Colegio ni sus directivas tuvieren injerencia en la expedición del Acuerdo, de forma tal que no se presenta concordancia entre la supuesta falta y la sanción. Ello acarrea una vulneración al derecho de defensa previsto en el artículo 29 de la C.N.

También señala que este precepto constitucional es violado en la medida que se tuvieron en cuenta como pruebas unas quejas de padres de familia, sin que se

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

ratificaran bajo la gravedad de juramento, lo cual implica que no hubo valoración probatoria, en contravención del principio de contradicción de la prueba.

Plantea que la sanción de amonestación pública ataca el buen nombre del Instituto Pedagógico Nacional y que este ni sus directivas originaron la supuesta falta, aspecto que deja al descubierto la ilegalidad de los actos acusados.

IV. MINISTERIO PÚBLICO

Habiéndose notificado del presente proceso al Procurador Primero Delegado de lo Contencioso Administrativo ante esta Corporación, el mismo no emitió concepto alguno dentro de la oportunidad procesal.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- Según la potestad que tiene el ad quem para resolver la alzada, de conformidad con el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, la Sala se limitará a conocer solamente de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae el recurso de apelación, pues los mismos, en el caso del apelante único, definen el marco de la decisión que ha de adoptarse en esta instancia.

2.- El escrito de apelación, aunque impreciso en los razonamientos jurídicos por los que se pretende la revocación de la Sentencia del a quo, permite entrever los siguientes aspectos fundamentales: i) Los actos acusados fueron expedidos sin competencia por parte de la Secretaría de Educación de Bogotá D.C, pues la misma recaía en el Ministerio de Educación; ii) La Secretaría de Educación violó

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

las normas atinentes a la autonomía universitaria, pretendiendo aplicar normas diferentes y no asociadas a tal principio; y, iii) Los actos acusados violan el derecho de defensa y contradicción, al imponer una sanción al Instituto Pedagógico Nacional, cuando la supuesta conducta infractora no fue cometida por este, sino por el Consejo Superior de la Universidad Pedagógica Nacional.

3.- En lo que respecta al primer punto de discusión relativo a la falta de competencia de la Secretaría de Educación para investigar la conducta y emitir la sanción cuestionada, es perentorio identificar la normativa a la cual se sujeta el Instituto Pedagógico Nacional y así dilucidar si era de la competencia de la Secretaría de Educación de Bogotá, llevar a cabo el respectivo proceso administrativo.

El Instituto Pedagógico Nacional es una unidad académica administrativa y especial de la Universidad Pedagógica Nacional, hace parte de su estructura interna, en los términos del artículo 1º del Acuerdo 076 de 1994⁸, aprobado por el Decreto 2902 de 1994. Ello implica que el Instituto sobre el cual recayó la investigación y sanción administrativa impuesta por la Secretaría de Educación, es una dependencia más de la mencionada Universidad que no goza de personería ni de autonomía propia.

No obstante, la Universidad Pedagógica Nacional, por medio del Instituto Pedagógico Nacional, presta el servicio de educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, lo que la hace sujeta a la ley

⁸ Por medio del cual se fija la estructura interna de la Universidad Pedagógica Nacional.

Esta naturaleza también se identifica en subsecuentes acuerdos del Consejo Superior de la Universidad obrantes en el expediente, como el 038 de 1995, a folio 42, o 033 del 2000, a folio 175.

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

general de educación o 115 de 1994 y a sus decretos reglamentarios en lo que respecta a ese servicio educativo. Así, en orden a esclarecer el régimen legal aplicable a la Universidad y a su Instituto Pedagógico Nacional, se advierte que la Universidad al prestar el servicio de educación señalado, en cabeza de aquel, debe cumplir las normas vigentes aplicables al servicio de educación formal preescolar, básica y media, sin perjuicio de que también se rija por las normas relativas a las universidades, como la ley 30 de 1992, en virtud de que la institución es de naturaleza universitaria y presta también servicios de educación superior.

Ahora bien, la ley 115 de 1994 en su artículo 151 y el Decreto 907 de 1996, por el cual se reglamenta el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia del servicio público educativo y se dictan otras disposiciones, artículo 6º, inciso 2º, designa en los departamentos y los distritos, a los gobernadores o alcaldes, para que directamente o a través de las secretarías de educación, ejerzan las funciones de inspección vigilancia y control, por lo que no cabe duda que en el caso bajo estudio, la competencia para llevar a cabo la investigación y sancionar al instituto educativo, recaía en la Secretaría de Educación del Distrito Capital de Bogotá. Ello, se recalca, en atención a que la Universidad, a través del Instituto Pedagógico Nacional, presta servicios de educación formal y se encuentra ubicado en el Distrito Capital de Bogotá.

No le asiste razón al recurrente cuando señala que la aludida competencia radica en el Ministerio de Educación, por delegación del Presidente de la República, toda vez que la función de inspección y vigilancia de ese Ministerio se refiere al servicio e instituciones de educación superior, en los términos de los artículos 31,

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

32 y 33 de la Ley 30 de 1992 y el Decreto 628 de 1993⁹; y, en el caso sub examine, la materia enjuiciada no está asociada a la educación universitaria, sino a la formal preescolar, básica y media, por lo que, como se anotó, deviene competente la Secretaría de Educación.

4. Procede la Sala a evaluar si, en efecto, mediante los actos acusados, hubo violación al principio de autonomía universitaria de que trata el artículo 6º de la C.N. y la ley 30 de 1992, habiendo aplicado la administración desafortunadamente las normas del Decreto 135 de 1996 y las demás en que se fundamentan los actos sancionatorios, según indica el recurrente.

Tal como se identificó en el aparte anterior, la Universidad, al prestar a través del Instituto Pedagógico Nacional, los servicios de educación preescolar, básica y media, debía cumplir las normas vigentes en esa materia, de modo que, la Sala encuentra que frente a los servicios prestados en cabeza del Instituto Pedagógico Nacional, la normativa a ser observada era la del aludido decreto y la de gobierno escolar prevista en la ley 115 de 1994, mas no la relativa a la educación superior, de que trata la ley 30 de 1992, como desatinadamente propone el actor.

Es de reiterar, entonces, que el hecho de que el servicio de educación formal en comento sea prestado por una institución universitaria, a través de una de sus dependencias, no la exonera de darle cumplimiento a la normativa que regula el servicio educativo escolar que presta.

⁹ Sobre las funciones de inspección y vigilancia, léase la Sentencia de esta Sección de fecha 6 de marzo de 2003, Exp. 2000-6347-01, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

Así las cosas, no se constata afectación alguna al principio de autonomía universitaria por cuanto los actos acusados propenden por el cumplimiento de los procedimientos que sobre costos educativos y gobierno escolar, deben ser observados por las instituciones educativas prestadoras de ese servicio público.

En efecto, la Universidad Pedagógica Nacional debió constituir, en el Instituto Pedagógico Nacional, un Consejo Directivo, según establecen los artículos 142 y siguientes de la Ley 115 de 1994¹⁰. Asimismo, la Institución se encontraba en la

¹⁰ARTICULO 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.

ARTICULO 143. Consejo directivo de los establecimientos educativos estatales. En cada establecimiento educativo del Estado existirá un Consejo Directivo integrado por:

- a) El rector del establecimiento educativo, quien lo convocará y presidirá;
- b) Dos representantes de los docentes de la institución;
- c) Dos representantes de los padres de familia;
- d) Un representante de los estudiantes que debe estar cursando el último grado de educación que ofrezca la institución;
- e) Un representante de los ex alumnos de la institución, y
- f) Un representante de los sectores productivos del área de influencia del sector productivo.

Para la elección de los representantes a que se refiere este artículo, el Gobierno Nacional establecerá la reglamentación correspondiente que asegure la participación de cada uno de los estamentos que lo integran y fije el período para el cual se elegirán.

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

obligación de dar aplicación a las normas existentes sobre la fijación de costos educativos, debiendo dar aviso a la Secretaría de Educación con anterioridad a su vigencia, según dispone el Decreto 135 de 1996, en su artículo 12, que al efecto se transcribe en su aparte pertinente:

“Los demás establecimientos educativos estatales no contemplados en el artículo 2o. de este decreto, como los creados y financiados por la Fuerza Pública, los Organismos de Control, las entidades descentralizadas del

PARAGRAFO. Los establecimientos educativos con escaso número de docentes o de alumnos y que se hayan acogido al régimen de asociación previsto en los artículos 138 y 140 de esta ley, contarán con un consejo directivo común elegido de manera democrática.

ARTICULO 144. Funciones del consejo directivo. Las funciones del consejo directivo serán las siguientes:

- a) Tomar las decisiones que afecten el funcionamiento de la institución y que no sean competencia de otra autoridad;*
- b) Servir de instancia para resolver los conflictos que se presenten entre docentes y administrativos con los alumnos del plantel educativo;*
- c) Adoptar el reglamento de la institución, de conformidad con las normas vigentes;*
- d) Fijar los criterios para la asignación de cupos disponibles;*
- e) Asumir la defensa y garantía de los derechos de toda la comunidad educativa, cuando alguno de sus miembros se sienta lesionado;*
- f) Aprobar el plan anual de actualización del personal de la institución presentado por el rector,*
- g) Participar en la planeación y evaluación del Proyecto Educativo Institucional, del currículo y del plan de estudios y someterlos a la consideración de la Secretaría de Educación respectiva o del organismo que haga sus veces para que verifique el cumplimiento de los requisitos;*
- h) Estimular y controlar el buen funcionamiento de la institución educativa;*
- i) Establecer estímulos y sanciones para el buen desempeño académico y social del alumno;*
- j) Participar en la evaluación anual de los docentes, directivos docentes y personal administrativo de la institución;*
- k) Recomendar criterios de participación de la institución en actividades comunitarias, culturales, deportivas y recreativas;*
- l) Establecer el procedimiento para el uso de las instalaciones en actividades educativas, culturales, recreativas, deportivas y sociales de la respectiva comunidad educativa;*
- m) Promover las relaciones de tipo académico, deportivo y cultural con otras instituciones educativas;*
- n) Aprobar el presupuesto de ingresos y gastos de los recursos propios y la forma de recolectarlos, y*
- ñ) Darse su propio reglamento”.*

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

orden nacional y territorial, las instituciones estatales de educación superior y, en general los financiados con recursos del Estado distintos del situado fiscal y de los propios de las entidades territoriales, se regirán para el cobro de los derechos académicos, por lo que determine el Consejo Directivo del respectivo establecimiento educativo.

Para esta determinación se deberá atender el reglamento adoptado para el efecto por el organismo que lo financia, las disposiciones al respecto del proyecto educativo institucional que se haya adoptado, los principios de gratuidad, solidaridad social, redistribución económica y las políticas y normas sobre productividad, precios y salarios.

(...)

La decisión tomada por el Consejo Directivo del establecimiento educativo estatal, deberá ser comunicada a la secretaría de educación departamental o distrital de la jurisdicción, acompañada del reglamento de que trata este artículo y entrará en vigencia con el cumplimiento de este solo requisito. (Subrayado fuera de texto).

Es de reiterar, entonces, que la Universidad desatendió la normativa aplicable, al no crear el señalado Consejo Directivo para los asuntos concernientes a los servicios educativos prestados a través del Instituto Pedagógico Nacional, y por ende, al no informar a la Secretaría de Educación los asuntos relativos a dichos costos.

En este orden, no es de recibo la afirmación del recurrente en el sentido que la creación del Consejo Directivo en el Instituto Pedagógico Nacional, se encontraba supeditada a la decisión que al respecto tomara el Consejo Superior de la Universidad, pues tal deber se halla contemplado en las normas citadas y su cumplimiento no es del arbitrio de la Institución.

Como corolario, es evidente para la Sala que la Institución Universitaria incurrió en las infracciones advertidas por la Secretaría de Educación y por cuya comisión sanciona al Instituto Pedagógico Nacional.

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

5. En cuanto al cargo alusivo a la transgresión al derecho de defensa, por haber responsabilizado la administración al Instituto Pedagógico Nacional en razón de una conducta atribuida al Consejo Superior de la Universidad, la Sala da cuenta de que tal vulneración no se configura en la medida que el Instituto Pedagógico Nacional es una dependencia de la Universidad, y como tal, fue esta la que se hizo parte en el proceso a fin de encarar los cargos que le fueron endilgados al Instituto en el proceso administrativo. Por su parte, y aun cuando se anota que pudo existir una imprecisión al formularse los actos administrativos contra el Instituto Pedagógico Nacional y no contra la Universidad, lo cual, dicho sea de paso, no fue debatido en el proceso judicial, dicha ambigüedad no tiene el alcance de viciar la actuación por cuanto la conducta procesal de la Universidad se enderezó en defensa de los cargos atribuidos al plantel educativo, parte de su estructura interna.

Finalmente, tampoco se vislumbra una falta al principio de contradicción de la prueba, pues si bien la investigación administrativa se originó en quejas presentadas por padres de familia, las infracciones por las que culminó el proceso en la imposición de la sanción de amonestación, fueron plenamente constatadas e incluso aceptadas por la parte. Al efecto, se recuerda que la Institución, en el respectivo recurso, reconoció no tener conocimiento de la obligación de informar a la Secretaría de Educación sobre la fijación de los costos educativos; y, por otro lado, el accionante defendió el que la creación del Consejo Directivo se hallaba supeditado a una decisión del Consejo Superior de la Universidad, lo cual, como se observó anteriormente, no es de recibo, y fueron estas dos infracciones las que, en últimas, desataron la emisión de los actos acusados.

REF: Expediente 250002324000 2002 01042 01
Actor: Universidad Pedagógica Nacional.

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,

FALLA:

CONFÍRMASE la Sentencia apelada.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

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.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ **MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**
Presidenta

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO