

ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO - Proyecto educativo institucional. Autonomía / PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL - Establecimiento educativo. Autonomía / AUTONOMIA DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS - Adopción de textos escolares / TEXTOS ESCOLARES - Autonomía de establecimientos educativos

El artículo 73 de la Ley 115 de 1994 expresa que cada establecimiento educativo debe elaborar y poner en práctica el Proyecto Educativo Institucional, en el que, entre otros aspectos, deben quedar consignados la estrategia pedagógica y los recursos didácticos disponibles y necesarios. Según el artículo 74, ibídem, el Ministerio de Educación Nacional y la Junta Nacional de Educación (conformada, entre otros, por delegados de las entidades territoriales departamentales y municipales), constituyen el Sistema Nacional de Acreditación, que tiene a su cargo, de acuerdo con el artículo 75, ibídem, incluir la descripción detallada del proyecto educativo institucional; y en este proyecto, conforme al artículo 102, ibídem, se definen los textos escolares. El artículo 76 de la citada Ley establece que el currículo y plan de estudios son los criterios, planes, programas, metodologías y procesos que sirven para llevar a cabo el Proyecto Educativo Institucional, e incluye los recursos humanos, académicos y físicos. El artículo 77, ibídem, prevé que dentro de los límites de la Ley y del Proyecto Educativo Institucional, las instituciones de educación gozan de autonomía para, entre otras facultades, introducir asignaturas y adoptar métodos de enseñanza. Del contenido de las normas reseñadas y su cotejo con el acto acusado, deduce la Sala que efectivamente se vulnera la autonomía de los establecimientos educativos, en cuanto a la adopción de textos escolares se refiere, pues ello hace parte del currículo y del Proyecto Educativo Institucional que le corresponde elaborar directamente a tales establecimientos. Si bien es cierto que los Municipios, por mandato del artículo 2º de la Ley 60 de 1993, en materia de educación, deben administrar los servicios educativos y ejercer la inspección, vigilancia, supervisión y evaluación de los mismos, no lo es menos que imponer la obligación de adoptar un texto unificado para determinadas áreas va más allá de las citadas funciones.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 68001-23-15-000-2001-01317-02(7979)

Actor: CAMARA COLOMBIANA DEL LIBRO

Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE BUCARAMANGA

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del Municipio de Bucaramanga, contra la sentencia de 20 de mayo de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que declaró la nulidad del Acuerdo núm. 006 de 5 de marzo de 2001, expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga.

I.- ANTECEDENTES

I.1.-La **CAMARA COLOMBIANA DEL LIBRO**, a través de apoderado, incoó la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., ante el Tribunal Administrativo de Santander, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad del Acuerdo núm. 006 de 5 de marzo de 2001, **“por medio del cual se establece como obligatoria la unificación de textos escolares básicos en todos los establecimientos educativos oficiales del Municipio de Bucaramanga”**, expedido por el Concejo Municipal de Bucaramanga.

I.2.- En apoyo de sus pretensiones, adujo, en síntesis, los siguientes cargos de violación:

1º: Sostiene que el Acuerdo acusado viola el artículo 3º de la Ley 60 de 1993, pues corresponde a los Departamentos **asumir las competencias relacionadas con el currículo y materiales educativos**, y no a los Municipios, por lo que el Municipio de Bucaramanga no podía arrogarse la facultad unificar los textos básicos en cada una de las materias para sus establecimientos educativos oficiales.

2º: Aduce que se vulneran los artículos 27 de la Carta Política y 73, 76, 77, 78 y 79 de la Ley 115 de 1994, pues la decisión de unificar los textos coarta la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

Destaca que, por virtud del artículo 73 de la Ley 115 de 1994, el proyecto educativo institucional debe provenir de cada establecimiento educativo, lo que armoniza con el artículo 76, ibídem, que prevé que el currículo es el conjunto de criterios, **planes de estudio** programas, **metodologías** e incluye los recursos humanos, **académicos y físicos**, para poner en práctica dicho proyecto educativo.

Alega que el artículo 77, ibídem, consagra el principio de autonomía escolar y de acuerdo con el artículo 23 de la misma Ley son áreas obligatorias y fundamentales, entre otras, las matemáticas, ciencias naturales, sociales y lengua castellana, que son precisamente frente a las que el acto acusado establece como obligatoria la unificación de textos, entrometiéndose en una facultad propia de los entes educativos de organizar autónomamente las áreas de conocimientos fundamentales definidas para cada nivel.

I.3.- El Municipio de Bucaramanga, a través de apoderada, se opuso a la prosperidad de las pretensiones aduciendo al efecto, en síntesis, que los Municipios tienen la facultad de administrar la educación, lo que comprende planear, ejecutar y evaluar los proyectos educativos institucionales, que deben estar determinados por lineamientos curriculares que el Ministerio traza.

Señala que lo que la Ley 60 de 1993 asigna a los Departamentos es lo relacionado con la supervisión de los proyectos educativos institucionales, velar porque se ajusten al currículo diseñado por el Ministerio de Educación Nacional, es decir, que sólo supervisa que los textos se ajusten a lo establecido en el P.E.I.

Enfatiza en que no es cierto que el Municipio haya impuesto como obligatoria la unificación de los textos oficiales en los establecimientos educativos, pues éstos bien pueden, de acuerdo con su plan educativo, utilizar los textos que deseen; no se les prohíbe que se acojan, además del texto unificado, a otros que consideren que enriquecen la enseñanza del educando; y que los planes educativos de cada establecimiento fueron elaborados por ellos, sin interferencia alguna el Municipio; que lo que se hizo con el Proyecto de Unificación de Texto fue integrar en un solo texto las cuatro áreas básicas, lo cual es rico pedagógica y curricularmente, porque no solo corresponde a los lineamientos del Ministerio de Educación, sino que responde a un proyecto del Municipio que tiene que ver con la capacitación y cualificación de los docentes.

II- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal accedió a las pretensiones de la demanda, por cuanto estimó que el Acuerdo acusado viola lo establecido en los artículos 2º, 3º y 21 de la Ley 60 de 1993 y 73 y 77 de la Ley 115 de 1994, pues expresamente cercena la posibilidad de las instituciones educativas para adoptar dentro del proyecto educativo institucional, los textos que consideren necesarios para el cabal cumplimiento de los objetivos educacionales que les han sido impuestos, sin más limitaciones que las que le imponen la ley y el propio proyecto educativo institucional, y que están señalados en la metodología escogida y e los propósitos de enseñanza adoptados individualmente por cada centro estudiantil.

No obstante encontrar probado el cargo en mención, analizó los restantes.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada del Municipio de Bucaramanga finca su inconformidad, en esencia, en que dicha entidad territorial solo tuvo como fin y objetivo claro con la expedición del Acuerdo fortalecer, optimizar y actualizar la calidad de la educación en la Ciudad de Bucaramanga, estableciendo un texto básico para las áreas de: Matemáticas, naturales, sociales y lenguaje como herramienta pedagógica que impulse y fortalezca la construcción de los ideales colectivos de la comunidad educativa.

Resalta que el texto fue elaborado en concertación con la comunidad educativa y las normas que la demandante manifiesta como vulneradas no lo fueron.

IV-. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

En la etapa procesal correspondiente la Agencia del Ministerio Público guardó silencio.

V-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A través del Acuerdo acusado, el Concejo Municipal de Bucaramanga dispuso, entre otras ordenaciones, el establecimiento de un texto básico para las siguientes áreas: Matemáticas, Naturales, Sociales y Lenguaje en la educación básica primaria y secundaria; como herramienta pedagógica que impulse y fortalezca la construcción de los ideales colectivos de comunidad educativa.

Conforme lo advirtió esta Corporación al desatar el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Bucaramanga contra el auto del a quo que decretó la suspensión provisional del acto acusado, medida esta que fue confirmada en segunda instancia,

del texto del Acuerdo cuestionado claramente se advierte que está imponiendo la obligación a los establecimientos educativos oficiales del Municipio de Bucaramanga de adoptar la unificación de textos escolares básicos; y si bien es cierto que, conforme se aduce en la contestación de la demanda no se está prohibiendo la utilización de otros textos, no lo es menos que dicha utilización sería procedente **ADEMÁS** de la adopción del texto unificado para las áreas allí señaladas, lo que significa que **siempre** debe utilizarse, como mínimo, el texto unificado.

El artículo 73 de la Ley 115 de 1994 expresa que cada establecimiento educativo debe elaborar y poner en práctica el Proyecto Educativo Institucional, en el que, entre otros aspectos, deben quedar consignados la estrategia pedagógica y los recursos didácticos disponibles y necesarios.

Según el artículo 74, ibídem, el Ministerio de Educación Nacional y la Junta Nacional de Educación (conformada, entre otros, por delegados de las entidades territoriales departamentales y municipales), constituyen el Sistema Nacional de Acreditación, que tiene a su cargo, de acuerdo con el artículo 75, ibídem, incluir la descripción detallada del proyecto educativo institucional; y en este proyecto, conforme al artículo 102, ibídem, se definen los textos escolares.

El artículo 76 de la citada Ley establece que el currículo y plan de estudios son los criterios, planes, programas, metodologías y procesos que sirven para llevar a cabo el Proyecto Educativo Institucional, e incluye los recursos humanos, académicos y físicos.

El artículo 77, ibídem, prevé que dentro de los límites de la Ley y del Proyecto Educativo Institucional, las instituciones de educación gozan de autonomía para, entre otras facultades, introducir asignaturas y adoptar métodos de enseñanza.

Del contenido de las normas reseñadas y su cotejo con el acto acusado, deduce la Sala que efectivamente se vulnera la autonomía de los establecimientos educativos, en cuanto a la adopción de textos escolares se refiere, pues ello hace parte del currículo y del Proyecto Educativo Institucional que le corresponde elaborar directamente a tales establecimientos.

Si bien es cierto que los Municipios, por mandato del artículo 2º de la Ley 60 de 1993, en materia de educación, deben administrar los servicios educativos y ejercer la inspección, vigilancia, supervisión y evaluación de los mismos, no lo es menos que imponer la obligación de adoptar un texto unificado para determinadas áreas va más allá de las citadas funciones.

Nada obsta para que los propósitos buscados con el acto acusado se puedan plasmar a través de sugerencias en la Junta Nacional de Educación, de la cual son parte los entes territoriales municipales, para que junto con el Ministerio de Educación Nacional se fijen parámetros de planeación de la educación y determinación de políticas educativas, esas sí obligatorias de adoptar en todos los

Proyectos Educativo Institucionales y en los currículos o planes de estudio, conforme a las voces de los artículos 76 y 78 de la Ley 115, pero no hacer regulaciones en forma directa, como se hizo en el evento sub lite, pues con ello se invade la autonomía de los establecimientos educativos.

Así pues, se impone la confirmación de la sentencia apelada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

F A L L A

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 26 de febrero de 2009.

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO