



Auditoría General de la República
Al contestar cite el radicado No: 1102-202300590
Fecha: 20 de febrero de 2023 10:36:08 AM
Origen: Oficina Jurídica
Destino: Contraloría Municipal de Villavicencio

Bogotá,
110

Doctor
CARLOS ALBERTO LÓPEZ LÓPEZ
Contralor Municipal
Contraloría Municipal de Villavicencio
Calle 41 # 29-97
Villavicencio - Meta
carlos.lopez@contraloriavillavicencio.gov.co

Referencia: Concepto 110.011.2023
SIA-ATC. 012023000032
1. *Del contralor estudiantil*

Respetado contralor López López:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en correo electrónico del 7 de enero de 2023, radicado en la AGR el 11 de enero de 2023 con el número 20232330000392 bajo el SIA-ATC. 012023000032, en el que consulta lo siguiente:

«El artículo 18 de la ley 2195 de 2022, creó la figura del contralor estudiantil, al revisar el asunto y teniendo en cuenta la posición pacífica y unísona de que los acuerdos y ordenanzas que al respecto se expidieron son ilegales, se tenía la alternativa de la presunción de legalidad para aplicar el acuerdo municipal que data de 2010, pero la posición reinante es que con base en el artículo 69 ibidem, la ley 4 de 1913 y la posición reinante de la Corte Constitucional, tal acuerdo fue derogado de manera tácita.

Así las cosas, ruego se me oriente en lo que se debe hacer, pues no se conoce hasta el momento reglamentación en sede del Gobierno Nacional, al respecto y esta figura es muy importante para nuestra entidad, planteando entonces, la posibilidad de estandarizar un proceso de elección de estos a través de los reglamentos propios de cada IEO o a través de un acto administrativo del Ministerio de Educación» (sic)

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...).» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta.

1. Del contralor estudiantil

Respecto de la figura del contralor estudiantil, establecida en el artículo 18 de la Ley 2195 de 2022 «Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones», esta Oficina Jurídica ratifica en todas sus partes el concepto 110.089.2022 (Radicado 20221100039561 del 9 de noviembre de 2022) emitido como respuesta a consulta suya.

Complementando el mencionado concepto, debemos decir que el artículo 18 de la Ley 2195 de 2022 además de crear la figura de contralor estudiantil, establece las funciones a desarrollar y determina como único requisito para ocupar el cargo, que el alumno pertenezca a la Institución Educativa respectiva.

Respecto de su elección, el legislador solamente determinó que ésta debe ser por parte de sus compañeros, es decir, por los demás alumnos de dicha Institución y que tal elección se efectuaría mediante un proceso democrático de votación, sin especificar el proceso.

Con fines ilustrativos sobre la figura del contralor estudiantil creada por el legislador, traemos a colación algunas consideraciones al respecto consignadas tanto en la exposición de motivos del proyecto de ley, como en las diferentes ponencias tanto en la Comisión Primera de Cámara como en la Comisión Primera de Senado, antecedente de la Ley 2195 de 2022.

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley 341 de 2020 Senado «Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones», se consagró:

«Para efectos de profundizar el control social sobre las actuaciones del estado y particularmente, el control de la corrupción es preciso fortalecer la baja conciencia ciudadana que existe actualmente en torno a la participación, por el desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana y de control social.

(...)

Por lo anterior, es preciso introducir elementos que permitan educar a las futuras generaciones de colombianos en materia de ética y participación ciudadana para la prevención de la corrupción. Con este instrumento se pretende contrarrestar algunos factores culturales que favorecen prácticas corruptas, pues como se indicó en el diagnóstico la pequeña corrupción está normalizada creando una cultura proclive a la aceptación de dichos actos.

(...)

Por ello, la educación es la mejor herramienta para contrarrestar los factores culturales mencionados que favorecen la ejecución de actos de corrupción. De este modo, a través de la promoción de valores, la educación en integridad y el empoderamiento de los ciudadanos a través del conocimiento de sus derechos, se pretende formar una sociedad donde el control y la sanción social de los ciudadanos complementen el control y la sanción legal del Estado, con el objeto de que la corrupción sea inaceptable en ambos frentes y, en consecuencia, se pueda prevenir, detectar y sancionar más eficazmente.

En ese mismo sentido, se busca implementar la figura de contralores estudiantiles para promover la rendición de cuentas, a partir de la participación estudiantil, con el fin de incentivar la cultura de integridad, transparencia y respeto por los bienes públicos.

A nivel de las instituciones educativas, la figura de contralor estudiantil, busca promover la honestidad, la transparencia y la participación democrática, además de actuar como veedor del buen uso de los recursos y los bienes públicos de la institución educativa a la cual pertenece.»

En el informe de ponencia para primer debate en Comisión Primera de Senado, se anota:

«Teniendo en cuenta lo anterior, se propone en el proyecto de ley la figura del contralor estudiantil y que los establecimientos educativos de educación preescolar, básica y media incluyan en su Proyecto Educativo Institucional estrategias que se soporten en los conceptos de sentido de lo público, transparencia y cultura de la integridad. Lo mismo debería aplicarse por parte de las universidades, teniendo en cuenta el principio de autonomía universitaria.»

Argumentación que igualmente es mantenida en el informe de ponencia para segundo debate en Comisión Primera de Senado.

En el informe de ponencia para primer debate en Comisión Primera de Cámara, se anota:

«La prevención debe tener un fuerte arraigo en la educación que se les imparta a nuestros jóvenes, por tal motivo el proyecto de ley dispone que los establecimientos de educación preescolar, básica y media podrán incluir en su Proyecto Educativo Institucional, estrategias que busquen el fomento de la

participación ciudadana para asegurar la transparencia, la buena gestión pública y el buen uso de los recursos. Y se estimula la figura del contralor estudiantil con el fin de promover en el ámbito escolar la cultura de la integridad, la transparencia y el control social, a través de experiencias de veeduría ciudadana que permitan que los niños y jóvenes conciban, se apropien y fortalezcan su responsabilidad y compromiso en el cuidado de lo público, participen de ejercicios y generen aprendizajes relacionados con la transparencia y el control social. Asimismo, en los programas de transparencia y ética pública que deben adoptarse por las entidades públicas se tendrá un alto componente de pedagogía de integridad, estado abierto y transparencia.»

Argumentación que igualmente es mantenida en el informe de ponencia para segundo debate en Comisión Primera de Cámara.

La Ley 115 de 1994 «Por la cual se expide la ley general de educación», crea la figura del *personero de los estudiantes*, y además determina:

«Artículo 94. Personero de los estudiantes. En todos los establecimientos de educación básica y de educación media y en cada año lectivo, los estudiantes elegirán a un alumno del último grado que ofrezca el establecimiento, para que actúe como personero de los estudiantes y promotor de sus derechos y deberes.

El personero de los estudiantes tendrá las siguientes funciones:

- a) Promover el cumplimiento de los derechos y deberes de los estudiantes como miembros de la comunidad educativa, y
- b) Presentar ante el rector del establecimiento las solicitudes que considere necesarias para proteger los derechos de los estudiantes y facilitar el cumplimiento de sus deberes.

Parágrafo. Las decisiones respecto a las solicitudes del personero de los estudiantes serán resueltas en última instancia por el Consejo directivo el organismo que haga las veces de suprema autoridad del establecimiento.»

«Artículo 73. Proyecto educativo institucional. Con el fin de lograr la formación integral del educando, cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional en el que se especifiquen entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, **el reglamento para docentes y estudiantes** y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.

(...)

Parágrafo. El Proyecto Educativo Institucional debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable.» (Negrilla fuera de la norma)

«Artículo 87. Reglamento o manual de convivencia. Los establecimientos educativos tendrán un reglamento o manual de convivencia, en el cual se definan los derechos y obligaciones, de los estudiantes. Los padres o tutores y los educandos al firmar la matrícula correspondiente en representación de sus hijos, estarán aceptando el mismo.»

El Decreto 1075 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación», compila entre otras normas, el Decreto 1860 de 1994 «Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales», de las cuales traemos las siguientes:

«Artículo 2.3.3.1.4.1. Contenido del proyecto educativo institucional. Todo establecimiento educativo debe elaborar y poner en práctica, con la participación de la comunidad educativa, un proyecto educativo institucional que exprese la forma como se ha decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio.

Para lograr la formación integral de los educandos, debe contener por lo menos los siguientes aspectos:
(...)

4. La estrategia pedagógica que guía las labores de formación de los educandos.

(...)

6. Las acciones pedagógicas relacionadas con la educación para el ejercicio de la democracia, para la educación sexual, para el uso del tiempo libre, para el aprovechamiento y conservación del ambiente y, en general, para los valores humanos.

7. El reglamento o manual de convivencia y el reglamento para docentes.

8. Los órganos, funciones y forma de integración del Gobierno Escolar.

(...)

(Decreto 1860 de 1994, artículos 14).»

«Artículo 2.3.3.1.4.2. Adopción del proyecto educativo institucional. Cada establecimiento educativo goza de autonomía para formular, adoptar y poner en práctica su propio proyecto educativo institucional sin más limitaciones que las definidas por la ley y este reglamento.

Su adopción debe hacerse mediante un proceso de participación de los diferentes estamentos integrantes de la comunidad educativa que comprende:

(...)

3. Las modificaciones. Las modificaciones al proyecto educativo institucional podrán ser solicitadas al rector por cualquiera de los estamentos de la comunidad educativa. Este procederá a someterlas a discusión de los demás estamentos y concluida esta etapa, el Consejo Directivo procederá a decidir sobre las propuestas, previa consulta con el Consejo Académico.

Si se trata de materias relacionadas con los numerales 1, 3, 5, 7 y 8 del artículo 14 del presente Decreto, las propuestas de modificación que no hayan sido aceptadas por el Consejo Directivo, deberán ser sometidas a una segunda votación, dentro de un plazo que permita la consulta a los estamentos representados en el Consejo y, en caso de ser respaldadas por la mayoría que fije su reglamento, se procederá a adoptarlas.

(...)

(Decreto 1860 de 1994, artículos 15).»

«Artículo 2.3.3.1.4.4. Reglamento o manual de convivencia. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 73 y 87 de la Ley 115 de 1994, todos los establecimientos educativos deben tener como parte integrante del proyecto educativo institucional, un reglamento o manual de convivencia. 

El reglamento o manual de convivencia debe contener una definición de los derechos y deberes de los alumnos y de sus relaciones con los demás estamentos de la comunidad educativa.

En particular debe contemplar los siguientes aspectos:

(...)

8. Reglas para la elección de representantes al Consejo Directivo y para la escogencia de voceros en los demás consejos previstos en el presente decreto. Debe incluir el proceso de elección del personero de los estudiantes.

(...)

(Decreto 1860 de 1994, artículos 17).»

«Artículo 2.3.3.1.5.6. Funciones del Consejo Directivo. Las funciones del Consejo Directivo de los establecimientos educativos serán las siguientes:

(...)

c) Adoptar el manual de convivencia y el reglamento de la institución;

(...)

ñ) Reglamentar los procesos electorales previstos en el presente Decreto;

(...)

(Decreto 1860 de 1994, artículo 23).»

Considera esta Oficina Jurídica que, existiendo analogía entre las figuras del personero de los estudiantes y el contralor estudiantil en cuanto son figuras producto de la participación y representación del estudiantado y con objetivos tendientes a su formación personal en derechos y deberes y buen uso de los recursos, las normas aplicables al procedimiento para la elección del personero de los estudiantes, podrían ser perfectamente aplicables a la elección del contralor estudiantil.

En todo caso, se considera que mientras no exista reglamentación expresa sobre la materia, corresponde a la misma Institución Educativa establecer «el proceso democrático» (que menciona el legislador) para la elección del contralor estudiantil, el cual podrá incorporar según corresponda dentro del Reglamento o Manual de Convivencia, para que haga parte integral del proyecto educativo institucional respectivo.

2. Conclusiones

De conformidad con la normatividad y conceptualización anotada anteriormente, la AGR ratifica el contenido del concepto relacionado y concluye, además:

- i) En tanto no exista reglamentación expresa sobre la materia, corresponde a cada Institución Educativa, establecer el proceso para la elección del contralor estudiantil, el cual el cual podrá incorporar según corresponda en el Reglamento o Manual de Convivencia caso en el cual hará parte integral del proyecto educativo institucional de la respectiva Institución Educativa.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la

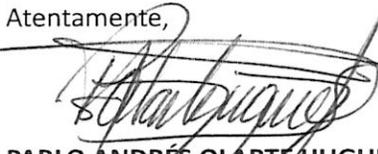
Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

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

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

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fjimenez@auditoria.gov.co. Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón *SIA*, seleccionar la opción *SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO*, luego, seleccionar el botón *Encuesta de Satisfacción* e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 247fa992. También puede consultar su solicitud en el botón *Consultar Solicitud* ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		09/02/2023
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Hugué		16/02/2023
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Hugué		16/02/2023

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