



IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2019 SENADO

“Por la cual se crea la Superintendencia de Educación para el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control del Sistema Educativo colombiano y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de la República

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. Crear la Superintendencia de Educación como instrumento para el ejercicio de la suprema inspección, vigilancia y control sobre el Sistema Educativo colombiano.

El Sistema Educativo colombiano lo conforman: la educación inicial, la educación preescolar, la educación básica, la educación media, y la educación superior. Asimismo lo integran la educación para adultos, la alfabetización, la educación para el trabajo y el desarrollo humano.

Parágrafo: Para efectos de la presente Ley, se consideran parte integral del Sistema Educativo colombiano las actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación que se desarrollen al interior de sus instituciones.

ARTÍCULO 2. Superintendencia de Educación. Créase la Superintendencia de Educación como organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Educación Nacional - MEN, con autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonial; con personería jurídica y descentralizada, cuya actividad está orientada a fortalecer las condiciones de disponibilidad, acceso, permanencia y calidad de la educación colombiana.

Parágrafo. Las facultades, funciones, competencias y atribuciones en materia de inspección, vigilancia y control asignadas por la Ley 1740 de 2014 al Ministerio de Educación Nacional, pasarán a cargo de la Superintendencia de Educación.

ARTÍCULO 3. Superintendencias Delegadas. Créanse tres (3) Superintendencias Delegadas al interior de la Superintendencia de Educación, a saber:

1. *Superintendencia Delegada para la Educación Escolar*, a cargo de la inspección, vigilancia y control de la educación Inicial, la educación preescolar, la educación básica y la educación media.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

2. *Superintendencia Delegada para la Educación Superior*, a cargo de la inspección, vigilancia y control de las instituciones de Educación Superior (IES) de acuerdo con la Ley 30 de 1992. Asimismo, estará a cargo de la inspección, vigilancia y control de las actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación que se desarrollen al interior del sistema educativo colombiano.
3. *Superintendencia Delegada para la Educación para el Trabajo, el Desarrollo Humano y la Educación para Adultos*, a cargo de la inspección, vigilancia y control de la educación para adultos, la alfabetización y la educación para el trabajo y el desarrollo humano.

ARTÍCULO 4. Competencia residual. Las materias que no estén atribuidas expresamente a la competencia de estas Superintendencias Delegadas, o que puedan surgir de desarrollos tecnológicos, o de evoluciones institucionales o sociales posteriores, será asignada por el Superintendente de Educación a alguna de las tres Delegadas, a través de resolución motivada que presente el sustento técnico y jurídico de la asignación de dicha competencia.

ARTÍCULO 5. Objetivo General de la Superintendencia de Educación. Proveer garantías al interior del Sistema Educativo colombiano, velando por el adecuado cumplimiento del derecho a la educación, la preservación y el fortalecimiento de la autonomía universitaria; así como por la calidad, cobertura, eficiencia y continuidad en la prestación del servicio público de educación en todos los niveles.

Parágrafo. Este objetivo se cumplirá a través del ejercicio de facultades, atribuciones y potestades otorgadas por la Constitución y la ley; tanto preventivas como sancionatorias, cuando fuere el caso aplicarlas, sobre organismos, instituciones y entidades adscritas y/o vinculadas al Sector Educativo o al servicio público de educación.

Las competencias se ejercerán dentro del marco de las garantías del debido proceso y en todo caso, sujetas al control judicial y bajo los principios constitucionales que orientan la función y la administración pública.

ARTÍCULO 6. Objetivos Específicos de la Superintendencia de Educación. La Superintendencia de Educación tendrá los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer mecanismos que garanticen el derecho fundamental a la educación y que materialicen las disposiciones del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

2. Procurar la permanente elevación de la calidad de la educación.
3. Procurar el permanente incremento de la cobertura educativa, de acuerdo con las demandas sociales.
4. Proteger los derechos de los educandos y sus familias.
5. Procurar la preservación y el fortalecimiento de la autonomía universitaria.
6. Garantizar la correcta destinación y uso de los recursos de la educación.
7. Los demás asignados por la Constitución Política y la ley.

ARTÍCULO 7. Funciones Generales. La Superintendencia de Educación tendrá a su cargo las siguientes funciones generales:

1. **Funciones de Inspección:** Solicitar y verificar información o documentación en poder de las instituciones, organizaciones o instancias del sector educativo, que en todo caso estarán sujetas al control de esta Superintendencia.
2. **Funciones de Vigilancia:** Adelantar seguimiento y evaluación de las actividades de aquellas instituciones, organizaciones o instancias del sector educativo, con el fin de generar recomendaciones y de formular advertencias.
3. **Funciones de Control:** Imponer correctivos y sanciones a las instituciones, organizaciones o instancias del sector educativo, que son sujetos de control.

ARTÍCULO 8. Funciones Específicas. La Superintendencia de Educación tendrá a su cargo las siguientes funciones específicas:

1. Formular recomendaciones al Gobierno Nacional en materia de elaboración de las políticas educativas en todos los niveles, con sustento en el desarrollo de su objeto.
2. Informar a la comunidad académica y a la ciudadanía acerca de los alcances de sus actividades y del ejercicio de sus competencias.
3. Instruir a los vigilados sobre las disposiciones que regulan su actividad, fijando criterios técnicos y jurídicos que faciliten su cumplimiento y señalando los procedimientos para su efectiva aplicación.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

4. Identificar de manera concertada con los vigilados y la ciudadanía en general, buenas prácticas para el sector educativo orientadas a la elevación de la calidad educativa, el crecimiento de la cobertura, y la preservación y fortalecimiento de la autonomía universitaria.
5. Diseñar de manera conjunta con los vigilados y la ciudadanía en general estrategias, instrumentos y acciones para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el servicio público de educación.
6. Desarrollar y aplicar mecanismos de articulación y coordinación entre distintos organismos, instancias e instituciones; ya sean públicas o privadas, para efectos del adecuado ejercicio de la inspección, vigilancia y control de servicio público de educación.
7. Impartir instrucciones de carácter general, dictando actos administrativos y demás normas que se requiera para la efectiva prestación del servicio público de educación, las cuales serán de obligatorio cumplimiento, sin menoscabo de la autonomía universitaria.
8. Ejercer vigilancia, inspección y control en relación con los estándares de educación, calidad y competencias fijados por las autoridades del sistema educativo colombiano en consenso con los vigilados.
9. Ejercer vigilancia, inspección y control en relación con la infraestructura educativa, de acuerdo con el *Plan Nacional de Infraestructura Educativa PNIE*.
10. Ejercer vigilancia, inspección y control sobre lo previsto en el *Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE)*.
11. Ejercer vigilancia, inspección y control sobre el *Programa de Alimentación Escolar (PAE)*.
12. Ejercer vigilancia, inspección y control sobre las actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) a cargo de las Instituciones de Educación Superior en materia de destinación y uso de los recursos para la CTel, así como de ética científica e integridad investigativa, de acuerdo con los lineamientos que dicte el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
13. Garantizar la descentralización del servicio público de educación, ejerciendo inspección, vigilancia y control sobre secretarías de educación de las entidades territoriales, propietarios de instituciones educativas, asociaciones y consejos de padres de familia, entre otras instancias.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

14. Acompañar al ministerio de Educación Nacional en el cumplimiento de sus funciones, especialmente en el diseño de políticas públicas y de normas generales, en procura de la excelencia educativa del país.
15. Facilitar el cumplimiento de la tareas y misiones encomendadas por la Constitución y la ley a las entidades territoriales en materia de inspección, vigilancia y control del servicio público de educación.
16. Realizar visitas periódicas a los vigilados.
17. Estudiar la evolución del ejercicio de las profesiones en coordinación con los diferentes Consejos Profesionales, con el objeto de formular recomendaciones de tipo curricular, así como de establecer y actualizar lineamientos normativos en materia de cualificaciones necesarias para el ejercicio profesional.
18. Estudiar la evolución del ejercicio de las artes y los oficios en coordinación con las instancias que regulen su práctica; con el objeto de formular recomendaciones en materia de oferta educativa, así como de establecer y actualizar lineamientos normativos en materia de cualificaciones necesarias para su práctica.
19. Atender las peticiones, quejas y reclamos de la ciudadanía frente al servicio público de educación en todos sus niveles.
20. Investigar de cara a las denuncias que pueda recibir en materia de irregularidades en la prestación del servicio público de educación, en el marco del debido proceso y en concordancia con las disposiciones legales vigentes.
21. Imponer sanciones, multas, medidas cautelares, entre otras de tipo sancionatorio que resulten pertinentes de acuerdo con lo que dicten para tal efecto la reglamentación, la ley y la Constitución Política.
22. Las demás asignadas por la Constitución Política y la ley.

ARTÍCULO 9. Nuevas herramientas educativas. Las herramientas tecnológicas disponibles a través de conectividad a internet, aplicaciones, contenidos virtuales, entre otras con fines educativos, incluyendo aquellas que puedan desarrollarse hacia futuro, contarán con uso y acceso libre.

Parágrafo 1. En concordancia con el artículo 205 de la Ley 1955 de 2019 *Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, el Ministerio de Educación y esta Superintendencia estudiarán la evolución y uso de estas plataformas y herramientas tecnológicas.



IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

Parágrafo 2. El Ministerio de Educación y la Superintendencia de Educación elaborarán políticas y reglamentarán de acuerdo con las necesidades sociales que se identifiquen.

ARTÍCULO 10. Vigencia y derogatorias. La presente ley entrará en vigencia un (1) año después de su sanción y publicación en el Diario Oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República



IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2019 SENADO

“Por la cual se crea la Superintendencia de Educación para el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control del Sistema Educativo colombiano y se dictan otras disposiciones”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

MOTIVACIÓN GENERAL.....	8
MARCO CONCEPTUAL: EL ESTADO REGULADOR.....	10
Precisiones conceptuales: Regulación vs. Inspección, Vigilancia y Control .	13
EL ESTADO REGULADOR EN EL CONTEXTO EDUCATIVO.....	13
ANTECEDENTES	15
Recomendaciones de Política Pública.....	15
Inspección, vigilancia y control de la educación en Colombia: Preescolar, Básica y Media	16
Inspección, vigilancia y control en la Educación Superior en Colombia	18
Contexto de la Ley 1740 de 2014	19
Capacidad institucional colombiana para la inspección y vigilancia en IES..	25
Retos específicos de la inspección, vigilancia y control en la educación preescolar, básica y media	27
Retos de la inspección, vigilancia y control en la educación superior.....	30
El conflicto de ser juez y parte	31
EL SECTOR EDUCATIVO EN COLOMBIA: ALGUNAS CIFRAS	32
Contraste con otras superintendencias	36
IMPACTO FISCAL PREVISTO	42
CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL EN EDUCACIÓN	45
Casos cercanos a la institucionalidad colombiana.....	48
CONCLUSIONES.....	50

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

MOTIVACIÓN GENERAL

El presente proyecto de ley está motivado en la necesidad de mejorar el diseño institucional para el ejercicio de la suprema inspección, vigilancia y control sobre el Sistema Educativo colombiano, creando la Superintendencia de Educación en Colombia.

Lo anterior, de acuerdo con el Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece:

“(..)

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

(...)”

La misma Carta Política en su título VII designa al Presidente de la República como garante de los derechos y libertades de todos los colombianos¹, en calidad de Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa². De manera más específica, en su Artículo 189, la Constitución establece que corresponde al Presidente de la República, entre otras cosas:

“(..)

21. Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.

22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

(...)”

26. Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.

(...)”

En este contexto constitucional se propone la creación de la Superintendencia de Educación, para que sea el instrumento a través del cual el Presidente de la República, en cabeza de la Rama Ejecutiva, ejerza estas facultades y atribuciones. Respecto a ello, se tienen motivaciones específicas y diferenciadas frente a los distintos niveles educativos.

¹ Ídem. Artículo 188.

² Constitución política de Colombia. Artículo 189

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

Frente a los niveles de educación inicial, básica (cinco grados en la primaria y cuatro grados en la secundaria) y media (dos grados que conducen al título de bachiller), resulta necesario desarrollar de manera más amplia las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas a las Secretarías de Educación de los entes territoriales en virtud de las leyes 115 de 1994 y 715 de 2001. Estas funciones, además de constituir seguimiento e intervención en asuntos educativos generales como puedan ser aquellos relacionados con la calidad y la cobertura, deben contar con un alcance más específico en materias sensibles como el seguimiento a los Planes Nacionales Decenales de Educación (PNDE) y los Planes Nacionales de Infraestructura Educativa (PNIE), entre otros tópicos que revisten alta sensibilidad social, dentro de los cuales se destaca el seguimiento administrativo y financiero de los Programas de Alimentación Escolar (PAE).

En el caso de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, resulta conveniente disponer de una institucionalidad estatal suficientemente robusta para establecer inspección, vigilancia y control, que también se encuentra a cargo de las Secretarías de Educación de los entes territoriales; la cual además, debe atender a las necesidades de especialidad que supone la mayor conexión de este nivel educativo con las agendas de competitividad de las regiones, así como con las demandas específicas del aparato productivo. En un sentido prospectivo, y considerando los potentes vectores de cambio tecnológico sobre el trabajo³ y el futuro de la producción⁴, resulta de alto interés estratégico para el país contar con una capacidad institucional altamente técnica, que desde la inspección, la vigilancia y el control, contribuya con que la educación para el trabajo y el desarrollo humano dé respuesta a las necesidades de la población para su inserción a un entorno laboral que cambia de manera acelerada y permanente. Este último aspecto es también es una importante necesidad de la Educación Superior.

Finalmente, una de las principales motivaciones del presente proyecto de ley consiste en separar el ejercicio de las funciones de formulación de la política educativa y las de inspección, vigilancia y control en todos los niveles educativos. Actualmente, los entes encargados de la formulación de la política educativa, son los mismos que evalúan los resultados de su ejecución, llevando a que actúen como juez y parte, con las obvias

³ Foro Económico Mundial / World Economic Forum. (2018). *El Futuro del Trabajo /The Future of Jobs Report*. Centre for the New Economy and Society.

URL: www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf

⁴ Foro Económico Mundial / World Economic Forum; Kearney, A. T. (2017). *Tecnología e Innovación para el futuro de la Producción / Technology and innovation for the Future of Production: Accelerating Value Creation*.

URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_White_Paper_Technology_Innovation_Future_of_Production_2017.pdf

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

implicaciones que ello tiene sobre la objetividad e independencia de las acciones de seguimiento.

De una parte, las Secretarías de Educación certificadas tienen dentro de sus funciones garantizar la prestación de la educación preescolar, básica y media, y la medición de sus resultados de gestión con los datos de la cobertura y la calidad. Por otro lado, en cuanto a la educación superior, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) concentra las funciones de inspección, vigilancia y control junto con las de formulador de política educativa. De este modo, el Ministerio al tiempo que cuenta con asiento en muchos Consejos Superiores Universitarios, cuenta con facultades sancionatorias, situándole en un conflicto de roles en el cual también acaba siendo juez y parte.

MARCO CONCEPTUAL: EL ESTADO REGULADOR

Una Superintendencia es un concepto institucional emergido de la organización de los estados modernos, especialmente aquellos que se declaran “Democracias Liberales”. El que hayan emergido⁵, significa que no fueron concebidas dentro del marco de la separación clásica de las tres ramas del poder (ejecutivo, legislativo y judicial), sino que hallan su génesis frente a la necesidad de contar con organismos técnicos altamente especializados en áreas que tocan de cerca las libertades fundamentales o las relaciones entre poderes de diferente naturaleza, o bien en los cuales están involucrados grandes intereses sociales, como puede ser el caso de la educación⁶.

La idea más influyente detrás de la aparición de estos organismos tiene raíces en los riesgos y limitaciones que se hicieron evidentes en el desarrollo de la concepción económica liberal del papel del Estado: Debe mantenerse al margen de cualquier afectación del libre desarrollo de la sociedad y sus actividades, como pueda ser cualquier interferencia en la libre competencia, la fijación de precios, o en general cualquier intervención en el desarrollo libre de los mercados.

⁵ Una característica de un *sistema complejo* (como lo puede ser el Estado Moderno) son las *propiedades emergentes*, es decir, que no se incorporan por efecto del diseño o de una concepción inicial, ni son propiedades aportadas por las partes constitutivas, sino que emergen de la interacción compleja entre éstas, de modo que la suma del todo es mucho mayor en propiedades y características que la simple suma de las partes.

⁶ Jimenez Jaramillo, Claudia. (1999). Un régimen jurídico propio para las actividades de Vigilancia y Control. Universidad Externado de Colombia.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

Se trata de un punto de vista eminentemente económico, que considera que el Estado en todos los casos acabará siendo un actor de un peso específico tan alto y unas características tan excepcionales, que contará siempre con una ventaja insuperable para los demás competidores, introduciendo inevitables distorsiones en detrimento de la libertad económica, que en todo caso debe ser justa y entre iguales. El Estado puede acabar siendo un competidor ciertamente excepcional, especialmente debido a que tiene la facultad de poner reglas de juego a través de elementos normativos, al tiempo que – al menos en principio – cuenta con el capital del erario para promover su participación en una actividad económica determinada.

Sin embargo, la ausencia de la participación del Estado no suprime las asimetrías entre los actores, puesto que siempre pueden surgir competidores con características desventajosas para los demás y con efectos igualmente capaces de distorsionar las libertades económicas. El ejemplo más claro es el surgimiento de monopolios o de oligopolios, que en todo caso tienden a generar el mismo comportamiento de un monopolio. Esta condición puede conducir a mercados enfermos por cuenta de la posición dominante de un actor privado, el cual, a falta de elementos que limiten su capacidad de actuación, bien puede acabar siendo omnímodo en su proceder; por ejemplo, fijando precios, estableciendo reglas de juego o fijando los estándares; todo ello sin pensar necesariamente en el bien general de la sociedad o de sus consumidores.

A falta de cualquier elemento regulador o de vigilancia, no hay nada que evite que todas las acciones de un actor dominante se orienten a su propio beneficio, eliminando la competencia y en el largo plazo, estableciendo por la vía del mercado una situación impositiva para toda la sociedad: una vez se consolida un actor único, no hay más remedio que consumir lo que éste produzca, con la calidad que lo produzca y al precio que él fije, casi arbitrariamente. La idea de haber puesto fuera al Estado era, justamente, que esto no sucediera para que “el Estado Leviatán” no ejerciera imposiciones. Pero una vez se encuentra que esta situación puede verse propiciada también por agentes privados, se advierte que haber apartado del todo la mano del Estado, no resulta tan buena idea. Al final, los actores no logran regularse solos y pueden acabar afectando sensibles aspectos de la vida social.

Se concibe entonces que el papel del Estado como agente económico debe ser el de actuar como el mejor árbitro y garante de la libertad individual, pero sin menoscabo de los intereses legítimos de la amplia mayoría, o de sus derechos y libertades. Es así como nace **el Estado Regulador**.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

Es de este modo que en la organización de los Estados democráticos contemporáneos, se han venido estructurando “organismos paralelos” a las tres ramas del poder⁷, pero que también integran la administración pública. No obstante esto, sus misiones exigen una cierta independencia del poder central justificada por los campos de acción en los que están llamados a intervenir. Las Superintendencias constituyen ejemplos de instituciones de este tipo.

En Colombia, por regla general, las funciones de inspección, vigilancia y control son ejercidas, justamente, por las Superintendencias, las cuales se constituyen como entidades administrativas del orden nacional que “cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal”⁸.

Se trata de instituciones públicas orientadas a actuar como “autoridades independientes”, que no obstante actúan, por cuenta y en nombre del Estado, pero desde una posición de independencia del poder gubernamental central. De este modo, son un mecanismo que permite superar la tensión entre la libertad del individuo y el bien común, mediante el ejercicio de una regulación técnica y especializada, situándose a igual distancia de lo puramente político, que de lo estrictamente particular. De esa manera, una Superintendencia, en general, actúa para evitar tanto el estatismo como el corporativismo, interviniendo de distintas maneras que incluyen tanto las medidas preventivas, como el fomento a las buenas prácticas y las facultades sancionatorias⁹.

⁷ La separación de poderes es un concepto de naturaleza totalmente política, que históricamente nace en la Ilustración europea. Por su parte, el Estado regulador es un concepto históricamente posterior, cuyo desarrollo, si bien tiene importantes elementos políticos, es de raíz económica.

⁸ Ley 489 de 1998; Artículo 66.

⁹ Según lo advirtió la Corte Constitucional explicando que la intervención del Estado en el marco del estado social de derecho obedece a múltiples funciones agrupadas en cuatro grandes categorías: 1. Función de redistribución del ingreso y la propiedad; 2. Función de estabilización económica. 3. Función de regulación económica y social de múltiples sectores y actividades específicas y 4. Todas las anteriores, dentro de un contexto de intervención general encaminado a definir las condiciones fundamentales del funcionamiento del mercado y de la conveniencia social. Sentencia C-150 de 2003; Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa; 25 de febrero de 2003.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

Precisiones conceptuales: Regulación vs. Inspección, Vigilancia y Control¹⁰

En los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, el término “regulación” implica una misión integral de intervención en un sector por parte de los organismos independientes¹¹ (asesoría a los poderes públicos, reglamentación de la actividad, prevención y represión).

Mientras que en el ordenamiento colombiano la “**regulación**”, por una parte, hace referencia a la *intervención* en un sector a través del establecimiento de las políticas generales y de la elección del modelo de desarrollo que se decide seguir. En cambio, la “**reglamentación**” se refiere a la potestad de desarrollar una ley sin que ello implique intervención para encauzar actividades, sino que establece reglas que busca aplicar normas superiores concretas, generalmente leyes. Por su parte, “**inspección, vigilancia y control**” constituyen facultades de carácter operativo, que buscan asegurar el respeto de la reglamentación expedida, a través de mecanismos preventivos, de fomento a las buenas prácticas, al igual que como represivos.

EL ESTADO REGULADOR EN EL CONTEXTO EDUCATIVO

En este ámbito específico, debe partirse de la claridad de que no se aborda un asunto económico, o susceptible de ser abordado con enfoque economicista. Por el contrario, debe señalarse de manera vehemente que **la educación no es mercancía**. Sin embargo, puede plantearse una analogía válida y consistente con los valores y dinámicas de la educación, dentro de las cuales se presenta una tensión entre la aspiración humana a conocer y pensar de manera totalmente libre, y la necesidad de la sociedad de proveer garantías para que todos sus miembros – con ajuste a las particulares inclinaciones y aptitudes de cada individuo – puedan acceder a una educación revestida de aquellos atributos que le permitan ser considerada como “educación de calidad”. De ello se desprenden elementos de imprescindible participación estatal, como son la protección de los derechos de los educandos y sus familias, así como las cualificaciones que debe acreditar la oferta educativa para que pueda considerarse que se satisface la expectativa del educando en el ejercicio de tales derechos.

¹⁰ Ídem. Jimenez Jaramillo, Claudia. (1999).

¹¹ En EEUU se tienen las *Independent Regulatory Agencies*. En el Reino Unido se tienen las *QUANGOS, Quasi-Autonomous Non Governmental Organizations*. Y en Francia se tienen las *AAI Autorités Administratives Indépendantes*.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

Adicionalmente, al tiempo que las instituciones educativas deben dar cuentas a la sociedad frente a estos importantes aspectos, deben a su turno gozar de plenas garantías y protección de la autonomía que corresponda a cada nivel educativo, de modo que se evite la imposición de barreras obstructivas al máximo desarrollo del potencial humano de quienes acceden a la educación. En el caso de la educación superior, esta autonomía debe ser máxima, en procura de la mayor libertad de pensamiento posible y del desarrollo, sin limitaciones, de la creatividad, la inventiva, la indagación, el nuevo conocimiento y la innovación.

Tanto la autonomía universitaria¹², como el acceso a la educación de calidad¹³ constituyen intereses comunes tan importantes, que la Constitución Política ha encomendado al Estado su protección y cuidado.

Pese a este alto nivel de valoración y protección, se admite una amplia participación de agentes privados en la provisión del servicio educativo. Estos agentes, aunque no acaban por sujetar la educación a una lógica de mercado, sí responden a poderosos intereses económicos, de los cuales se vale el Estado para estimular que el servicio se preste con condiciones de calidad.

Por todas estas razones, las ideas del Estado Regulador acaban teniendo una legítima expresión en el contexto educativo: Se concluye que so pretexto de la libertad individual por acceder al conocimiento y compartirlo, la sociedad no puede estar exenta de intervenir a través del Estado. En efecto, el servicio público de Educación, en todos sus niveles, involucra valores superiores, los cuales no pueden abandonarse al libre arbitrio del ámbito interno donde se desarrolla la actividad educativa.

Entonces, se justifica materializar a través de un actor institucional, el justo celo del Estado frente a la protección de intereses sociales legítimos propios del servicio público de educación, tales como la calidad, la cobertura, el grado de relación con las necesidades sociales y económicas (a veces referida como “pertinencia”), así como los importantes detalles relacionados con el manejo de los recursos para la educación, ya

¹² Constitución Política de Colombia. Artículo 69. “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley (...).”

¹³ Constitución Política de Colombia. Artículo 67. “(...) *Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (...).*”

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

sean de naturaleza pública o privada. **Todo ello, situado en el actual contexto educativo colombiano, se traduce en la necesidad de crear una Superintendencia de Educación** técnica y especializada, que sea capaz de intervenir para proteger los derechos de quienes se acercan a la oferta educativa, pero con la prudencia y el tacto necesarios para no generar una presencia intrusiva que pueda acabar menoscabando la libertad y la creatividad que deben ser propias de los procesos educativos.

ANTECEDENTES

Recomendaciones de Política Pública

Crear la Superintendencia de Educación constituye una recomendación que no es novedosa en la escena nacional. Como lo reseña Escallón (2018)¹⁴, ya en 1998 Ulpiano Ayala¹⁵ lo planteaba en relación con la calidad educativa, aunque orientada únicamente hacia la educación superior. Este mismo abordaje fue luego recogido por *Palacios Lleras S. A.* (2009)¹⁶ y posteriormente ampliado por otros autores^{17, 18}. En el *Acuerdo por lo Superior 2034*, esta misma recomendación se planteó para todos los niveles educativos, de manera que recibiera el personal y las funciones del Ministerio frente a las IES, y de los entes territoriales frente a la educación escolar (inicial, básica y media), y que estuviese dotada de autonomía frente a los organismos que establecen los lineamientos

¹⁴ Escallón Arango, Diego. (2018) *La Superintendencia de Educación y otras recomendaciones para mejorar la calidad de la educación en Colombia*. En: "Voces y Silencios" Revista Latinoamericana de Educación, Vol. 9, No. 2.

<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.18175/vys9.2.2018.09>

¹⁵ Ayala, U., Soto, C. & Quirós, M. del P. (1998). *La regulación de la educación superior en Colombia: una propuesta de reforma*. Fedesarrollo. <http://www.urosario.edu.co/Subsitio/Foros-de-Reforma-a-la-Educacion-Superior/Documentos/Ulpiano-Ayala---Regulacion-Educacion-Superior.pdf>

¹⁶ Palacios Lleras S. A. (2009). Exposición de motivos a proyecto de ley "Por la cual se crea la Superintendencia de Educación". Sin publicar. Bogotá, Colombia. Referenciado en Escallón (2018).

¹⁷ Barrera, F., Maldonado, D. & Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas*. Universidad del Rosario. Serie documentos de trabajo No. 126. http://www.urosario.edu.co/urosario_files/7b/7b49a017-42b0-46de-b20f-79c8b8fb45e9.pdf

¹⁸ García, S., Maldonado, D. y Rodríguez, C. (2014). *Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia*. Documentos Fedesarrollo. <https://compartirpalabramaestra.org/documentos/invescompartir/propuestas-para-el-mejoramiento-de-la-calidad-de-la-educacion-basica-y-media-en-colombia.pdf>

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

de política de calidad y de fomento¹⁹. De igual manera, la *Comisión del Gasto y la Inversión Pública* recomendó crear la Superintendencia de Educación²⁰, concibiéndola como la institución más indicada para ejercer capacidad de intervención sobre las Secretarías de Educación y las instituciones educativas de todos los niveles, a fin de asegurar el buen uso de los recursos de la educación y de hacer seguimiento a la implementación de las políticas educativas a cargo de las regiones con criterios de alcance nacional²¹.

Inspección, vigilancia y control de la educación en Colombia: Preescolar, Básica y Media²²

Según la Corte Constitucional²³ las funciones de Inspección, Vigilancia y Control se definen así:

- i) **Inspección:** Facultad para solicitar y/o verificar información o documentos en poder de organizaciones sujetas a control;
- ii) **Vigilancia:** Seguimiento y evaluación de las actividades de las organizaciones vigiladas; y
- iii) **Control:** imponer correctivos, incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control o imponer sanciones.

Según ya se había mencionado, estas funciones están divididas según el nivel de la educación de que se trate. En el caso de los niveles de preescolar, básica, media, y de la educación para el trabajo y el desarrollo humano la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, asignó la competencia de inspección, vigilancia y control a las Secretarías de Educación. En el caso de la Educación Superior, la Ley 30 de 1992, asignó estas funciones al Ministerio de Educación Nacional, las cuales estuvieron compartidas con el

¹⁹ CESU. (2014). *Consejo Nacional de Educación Superior. Acuerdo por lo Superior 2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz.* https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles-321515_recurso_1.pdf

²⁰ Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017). *Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública.* https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/resumenejecutivo605pm221217lm_0.pdf

²¹ Ídem. Escallón (2018).

²² Ibídem.

²³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-851 de 2013.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

ICFES entre 2009 y 2014 en virtud de la Ley 1324 de 2009. A partir de ese año, la competencia vino a fijarse por completo en el Ministerio a través de la Ley 1740 de 2014.

Como bien lo explica Escallón (2018), las leyes 115 de 1994 y 715 de 2001 desarrollan poco las funciones de inspección, vigilancia y control de las Secretarías de Educación certificadas²⁴, por lo que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 907 de 1996, compilado en el artículo 2.3.7.1.1 y siguientes del Decreto 1075 de 2015, con los cuales se buscó desarrollar las funciones que debían ejercerse para vigilar los establecimientos educativos. Esta norma equipara sin diferencias la inspección y vigilancia de los colegios públicos y privados, salvo frente a la responsabilidad de los directivos docentes, los cuales como funcionarios públicos, pueden incurrir en faltas disciplinarias. Esta norma consagró visitas periódicas a los establecimientos, entrevistas grupales e individuales con personas de la comunidad educativa, reuniones técnicas de trabajo con los docentes, directivos y administrativos, demostraciones y revisiones de registros y documentos del proyecto educativo institucional (PEI) o del reglamento pedagógico. No obstante, estas funciones debían ser ejercidas por los docentes con cargo de supervisor, pero sus funciones fueron eliminadas del ordenamiento jurídico por la Ley 715 de 2001, por lo que en la actualidad no hay funcionarios que tengan la misión legal de ejercerlas.

En la educación preescolar, básica y media, para entregar mecanismos sancionatorios efectivos a las Secretarías de Educación, la Ley 115 de 1994 en su artículo 168, estipula las sanciones de amonestación pública, suspensión o cancelación del reconocimiento oficial o de la licencia de funcionamiento a los establecimientos. Esta norma la desarrolló el artículo 2.3.7.4.1 del Decreto 1075 de 2015, la cual dispuso las condiciones de aplicación de este conjunto de medidas:

- i) *Amonestación pública*: anuncio en un lugar visible del establecimiento y en la secretaría de Educación;
- ii) *Amonestación pública por reincidencia*: indica los motivos que originaron la sanción y el anuncio en un periódico de alta circulación o en un lugar visible durante una semana;
- iii) *Suspensión de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial* hasta por seis meses y la interventoría de la secretaría de Educación cuando incurra en la misma falta por tercera vez;
- iv) *Suspensión de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial* hasta por un año y la interventoría de la secretaría de Educación cuando incurra en la misma falta por cuarta vez; y

²⁴ Se trata de las secretarías de los departamentos, de los distritos y de los municipios con más de cien mil habitantes o que tienen la capacidad técnica, administrativa y financiera para administrar el servicio público de educación, de acuerdo con el Artículo 20, Ley 715 de 2001.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

- v) *Cancelación de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial* cuando incurra en la misma falta por quinta vez. Cuando se trata de una suspensión se puede designar un interventor para que coordine y ejecute un plan correctivo en el establecimiento mientras dure la sanción; cuando se trata de la cancelación del colegio, los profesores oficiales deben ser reasignados, y, en el caso de los colegios privados, deben someterse a las normas de disolución de personerías jurídicas y pasivos laborales.

Los precios de la educación preescolar, básica y media están regulados según tres regímenes que establece el artículo 202 de la Ley 115 de 1994:

- i) Libertad regulada;
- ii) Libertad vigilada; y
- iii) Régimen controlado.

De acuerdo con el artículo 2.3.2.2.1.1 y siguientes del Decreto 1075, las entidades territoriales certificadas aprueban el incremento anual de las matrículas de los establecimientos de acuerdo con los lineamientos que dicte el Ministerio de Educación y vigilan que no haya abusos o irregularidades en los cobros. Igualmente, vigilan la administración de los Fondos de Servicios Educativos, los cuales reciben recursos públicos que administran los establecimientos educativos oficiales; para lo cual deben ejercer control interno, asesoría y apoyo administrativo a los colegios.

Inspección, vigilancia y control en la Educación Superior en Colombia

Como ya se ha mencionado en la presente exposición de motivos, de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, es una función del Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación. A su turno, el artículo 69 de la Carta garantiza la autonomía de las universidades para darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, bajo criterios de libre cátedra, libre investigación y libre enseñanza de acuerdo con el régimen especial que defina el legislador. Dicho régimen ha estado contenido desde 1992 en la Ley 30 de Educación Superior.

Como marco complementario, la ley 1324 de 2009 fijó parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, “en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado”, aunque de manera estrictamente restringida a la evaluación educativa como una dimensión de la vigilancia, y a la facultad de aplicar exámenes de Estado, entre otras pruebas externas, con el fin de medir el nivel de cumplimiento de objetivos educativos específicos, y de contar con elementos que permitan diseñar y establecer estrategias y acciones – a través del ICFES - que corrijan aquellas deficiencias que pudieran detectarse. En virtud de la Ley

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

1324 de 2009, entre 2009 y 2014 esa dimensión particular de la inspección, vigilancia y control en educación (la de las pruebas de Estado) estuvo en manos del ICFES. No obstante, la Ley 1740 de 2014, centralizó las competencias de manera definitiva en el Ministerio de Educación, no obstante lo cual el ICFES conserva funciones técnicas en esta materia.

Es esta norma, (la ley 1740 de 2014) la que desarrolla en la actualidad las facultades de inspección, vigilancia y control en la Educación Superior, concentrándolas todas en el Ministerio de Educación Nacional. Esta ley permite al Ministerio ordenar planes de mejoramiento, enviar delegados a los órganos de dirección de las instituciones, disponer de vigilancia especial, designar inspectores *in situ*, entre otras medidas preventivas o correctivas; al igual que imponer sanciones, que van desde amonestaciones hasta la cancelación de la personería jurídica de la institución de educación superior.

Contexto de la Ley 1740 de 2014

En la importante materia de la autonomía universitaria, Escallón (2018) señala con acierto que la de las instituciones de educación superior es mayor que en las instituciones de otros niveles. Por ello, en educación superior la vigilancia y el control se sustentan fuertemente en el principio de autorregulación y en el principio que cada institución efectúa su propia revisión de la oferta de programas, del análisis del valor de sus matrículas según precios de mercado, de autoevaluarse con fines de optar por la Acreditación de Alta Calidad, así como de establecer sus propios reglamentos y establecer sus sanciones internas, principalmente.

Sin embargo, esta autorregulación ha mostrado algunas fragilidades²⁵. Hacia los años 2013 y 2014 el país evidenció como instituciones de educación superior, públicas y privadas por igual, exhibieron algunos problemas serios de funcionamiento. Esto, condujo a la presentación por parte del Gobierno nacional – y apelando a la figura de *mensaje de urgencia* – el proyecto que se convertiría en la Ley 1740 de 2014. Su objeto fue otorgar una serie de facultades *bastante amplias* al Ministerio de Educación Nacional, entre las cuales se encuentran ordenar medidas de carácter preventivo (Artículo 10), y de vigilancia especial (Artículo 13), así como otras orientadas a establecer hechos constitutivos de falta y las responsabilidades a que haya lugar, de acuerdo con las sanciones establecidas en el Artículo 17.

Medidas de Inspección, Vigilancia y Control - Ley 1740 de 2014	
Medidas Preventivas	Artículo 10. Medidas preventivas. El Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de las funciones de inspección y

²⁵ Ver: Universidades que actualmente están siendo investigadas.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

	<p>vigilancia de la educación superior, podrá adoptar, mediante acto administrativo motivado, una o varias de las siguientes medidas de carácter preventivo, con el fin de promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las instituciones de educación superior de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias, o la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación o el cumplimiento de sus objetivos, sin perjuicio de la investigación y la imposición de las sanciones administrativas a que haya lugar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ordenar la presentación y adopción de planes y programas de mejoramiento encaminados a solucionar situaciones de irregularidad o anormalidad y vigilar la cumplida ejecución de los mismos, así como emitir las instrucciones que sean necesarias para su superación. 2. Ordenar abstenerse de ofrecer y desarrollar programas sin contar con el registro calificado; en este caso el Ministerio informará a la ciudadanía sobre dicha irregularidad. 3. Enviar delegados a los órganos de dirección de las instituciones de educación superior cuando lo considere necesario. 4. Señalar condiciones que la respectiva institución de educación superior deberá atender para corregir o superar en el menor tiempo posible irregularidades de tipo administrativo, financiero o de calidad que pongan en peligro el servicio público de educación. 5. Disponer la vigilancia especial de la institución de educación superior, cuando se evidencien una o varias de las causales que señala a continuación esta ley para ello. 6. Salvaguardar los derechos adquiridos de los estudiantes matriculados en los programas de las instituciones de educación superior, aprobados por el Ministerio de Educación Nacional.
<p>Medidas de Vigilancia Especial</p>	<p>Artículo 13. <i>Medidas de vigilancia especial.</i> Con el fin de que la institución supere en el menor tiempo posible la grave situación de anormalidad y se garanticen los derechos de la comunidad educativa, la continuidad y calidad del servicio, o</p>

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

	<p>la inversión o el manejo adecuado de los recursos en el marco de la autonomía universitaria, el Ministerio podrá adoptar una o varias de las siguientes medidas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Designar un Inspector in situ, para que vigile permanentemente y mientras subsista la situación que origina la medida, la gestión administrativa o financiera de la entidad, así como los aspectos que están afectando las condiciones de continuidad y calidad que motivaron la medida. 2. Suspender temporalmente y de manera preventiva, mientras se restablezca la continuidad y calidad del servicio de educación, la vigencia del registro calificado otorgado a los programas académicos de las instituciones de educación superior, o el trámite de solicitudes de nuevos registros o renovaciones. 3. Cuando se evidencia que el manejo de los recursos y rentas afecta gravemente la viabilidad financiera o la prestación del servicio en condiciones de calidad, ordenar la constitución por parte de la Institución de una fiducia para el manejo de sus recursos y rentas, de forma que estos solo sean conservados, invertidos, aplicados o arbitrados en el cumplimiento de su misión y función institucional, o en actividades propias y exclusivas de la institución. 4. En caso de que uno o varios de los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales no cumplan, impidan o dificulten la implementación de las medidas u órdenes adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional durante la vigilancia especial, u oculten o alteren información, podrán ser reemplazados hasta por el término de un (1) año, prorrogable por una sola vez, por la persona natural o jurídica que designe el Ministerio de Educación Nacional.
Sanciones	<p>Artículo 17. Sanciones. El Ministerio de Educación Nacional podrá imponer las siguientes sanciones administrativas, previa observancia del debido proceso señalado por la Ley 30 de 1992, especialmente en sus artículos 51 y 52, así como en esta ley:</p>

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

	<p>1. A los directivos, representantes legales, consejeros, administradores, revisores fiscales, o cualquier persona que ejerza la administración y/o el control de la institución de educación superior, que sean investigados:</p> <p>1.1. Amonestación privada.</p> <p>1.2. Amonestación pública.</p> <p>1.3. Multas personales de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>1.4. Suspensión en el ejercicio del respectivo cargo, hasta por el término de dos (2) años.</p> <p>1.5. Separación del cargo.</p> <p>1.6. Inhabilidad de hasta diez (10) años para ejercer cargos o contratar con Instituciones de Educación.</p> <p>2. A las instituciones de educación superior investigadas:</p> <p>2.1. Multas institucionales de hasta mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>2.2. Suspensión de programas académicos, registros calificados, o nuevas admisiones, hasta por el término de dos (2) años.</p> <p>2.3. Cancelación de programas académicos o de registros calificados.</p> <p>2.4. Suspensión de la personería jurídica de la institución.</p> <p>2.5. Cancelación de la personería jurídica de la institución.</p> <p>Parágrafo 1°. Las sanciones establecidas en los numerales 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 y 1.6 del presente artículo, serán impuestas por el Ministerio, previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, mediante resolución motivada, una vez adelantado y concluido el correspondiente proceso administrativo, con observancia de la plenitud de sus formas propias.</p>
--	--

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

	Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional llevará el registro de las sanciones impuestas y adoptará las medidas conducentes para que ellas se hagan efectivas.
--	---

Tabla 1. Medidas de inspección, vigilancia y control previstas en la Ley 1740 de 2014.

El Gobierno nacional de entonces, en la exposición de motivos del proyecto de ley, adujo falta de mecanismos eficaces para que el MEN garantizara la calidad y continuidad del servicio educativo, así como la urgencia de conservar y aplicar debidamente las rentas de las universidades, logrando con ello un trámite legislativo abreviado. Propuso, entonces, generar herramientas de inspección y vigilancia significativamente más amplias, tales como solicitar la entrega de información, actos y contratos; designar inspectores *in situ*; disponer el manejo de recursos por medio de fiducias, y ordenar la cesación definitiva de actividades no autorizadas²⁶.

Como contrapartida al otorgamiento de estas nuevas prerrogativas estatales, el Congreso contempló la existencia de una Superintendencia de Educación, otorgando un año al Gobierno para presentar un proyecto de ley que reglamentara su creación y funcionamiento (Artículo 23 de la Ley 1740 de 2014). En ese momento se señaló la necesidad de contar con un organismo técnico, especializado e independiente frente al MEN y los distintos sectores políticos, cuya misión fuera vigilar e inspeccionar a las instituciones educativas. Bajo ese supuesto, el MEN quedó investido, de manera transitoria, de estas novedosas facultades.

En diciembre de 2015 se cumplió el año sin que el Gobierno de entonces presentara el proyecto de ley. Entretanto, el MEN contó con condiciones para influir de múltiples formas simultáneas en distintas IES, en especial sobre las públicas, en las cuales además de ocupar un asiento en su Consejo Superior Universitario, ejercía las facultades de supervisión, vigilancia y control, bajo condiciones de alta propensión al conflicto de intereses por actuar al tiempo como juez y parte.

En efecto, en un sano ordenamiento institucional, el actor que coadministra no debe ser el mismo que inspecciona y vigila. Esta condición puede hacer que resulte fácil, o por lo menos posible, que se empleen las facultades sancionatorias para impulsar la agenda del gobierno de turno en las IES, siendo indulgente con quien las acoja y respalde, y

²⁶ Ministerio de Educación Superior. *La Ley 1740 de 2014 amplía el marco de acción del Ministerio de Educación*. 2014. En: Youtube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=56M9Bb9APmg>

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

aplicando sanciones severas a quien se oponga. En este escenario, el principio constitucional de la autonomía universitaria podría verse debilitado en el largo plazo.

En ese escenario, en el año 2017, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-031²⁷, resolvió declarar inexecutable el artículo que ordenaba la creación de la Superintendencia, por considerar que violaba el principio constitucional de iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno para presentar proyectos de ley que modifiquen la estructura de la administración nacional. A instancias de esta decisión, las facultades transitorias otorgadas al MEN se convirtieron en permanentes hasta el día de hoy.

Con estos antecedentes se presentó a través del Senado el Proyecto de Ley 077 de 2018, mediante el cual se pretendió crear la Superintendencia de Educación y dictar normas sobre el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control al interior del sistema educativo colombiano, ampliando el radio de acción al Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE), al Programa de Alimentación Escolar (PAE), así como a las secretarías de Educación de las entidades territoriales, principalmente. Sin embargo, a este proyecto no se le dio primer debate, razón por la cual se retiró con el fin de revisarlo y radicarlo nuevamente en la presente legislatura.

Como se ha hecho en otros proyectos de ley, la iniciativa legislativa parlamentaria puede satisfacer el requerimiento constitucional de la iniciativa exclusiva del Gobierno, a través de la figura del Aval Ejecutivo.

El antecedente más reciente a destacar, tiene que ver con la firma por parte del Presidente de la República Iván Duque, del Decreto que regula la calidad de la educación superior, el pasado 25 de julio de 2019²⁸. El documento, que se firmó en compañía de representantes de universidades públicas y privadas, recoge los aportes hechos por más de 600 participantes de 247 instituciones de educación superior, recopilados en 29 talleres realizados entre octubre de 2018 y junio de 2019. El decreto, entre otras cosas, señala que las condiciones de evaluación de instituciones y programas se realizará de manera independiente del proceso de registro calificado (verificar y asegurar las condiciones de los programas académicos), donde no solo se

²⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-031 de 2017.

http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030374#ver_30108716

²⁸ El Tiempo. (2019). <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/gobierno-firma-decreto-que-regula-la-calidad-de-la-educacion-superior-392920>

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

evalúan las capacidades y procesos, sino los resultados académicos que vinculan el aprendizaje de los estudiantes.

Capacidad institucional colombiana para la inspección y vigilancia en IES

Según un reciente informe del Ministerio de Educación Nacional entregado al Congreso de la República, en la actualidad diez (10) instituciones de educación superior en Colombia han sido objeto de medidas preventivas por parte de la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación. Según el informe, las deficiencias administrativas y financieras son el común denominador producto de los procesos de inspección y vigilancia²⁹.

De acuerdo con la Ministra de Educación, María Victoria Angulo, se está fortaleciendo el área de Inspección y Vigilancia para atender con celeridad las situaciones indebidas que se presenten en las instituciones de educación superior. De acuerdo con sus declaraciones *"El ministerio debe darle una garantía a la sociedad y velar porque los recursos se manejen adecuadamente. La promesa que le hacen al estudiante, cuando firma su matrícula en una universidad, debe cumplirse"*³⁰.

Por su parte, de acuerdo con el sistema de información del talento humano del MEN, y la relación de las órdenes de prestación de servicios para la vigencia 2019, se registra un total de **42 personas vinculadas** a la Subdirección de Inspección y Vigilancia, las cuales constituyen cuatro grupos de trabajo.

De acuerdo con algunos expertos³¹ la autonomía universitaria ha llevado a que las IES se amparen en ello para asignar recursos de forma no muy clara³². Adicionalmente, la

²⁹ Peña Castañeda, Camilo. En: El Tiempo. 23 de julio de 2019.

<https://www.eltiempo.com/vida/educacion/estas-son-las-diez-universidades-investigadas-por-el-mineducacion-391502>

³⁰ Ibídem.

³¹ Ibídem.

³² La autonomía universitaria, no obstante es un bien público que goza de protección por parte de la Constitución, no es ilimitada.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

masiva presencia de familias en las IES y la falta de referentes precisos, técnicos, de presupuesto, asignación contable y desglose de actividades para la búsqueda y distribución de recursos, parece acrecentar los problemas. A esto se suma la ausencia de protocolos de esquemas de gobierno, gestión de recursos y elección de directivos.

Modalidad contractual	Número de funcionarios	
Legal y reglamentaria	1	2 %
Carrera administrativa	4	10 %
Provisionalidad	5	12 %
Encargo	6	14 %
Contratista	26	62 %
TOTAL	42	

Tabla 2. Servidores públicos (no todos ellos funcionarios) de la Subdirección de Inspección y Vigilancia. Fuente: MEN, 10 de julio de 2019.

En ese sentido, y en opinión del Director del Observatorio de la Universidad Colombiana³³ resulta necesaria la creación de un órgano capaz de vigilar los procesos educativos en el país. Señala cómo los sectores de salud y financiero tienen su ministerio y su superintendencia respectiva, mientras que en educación no sucede lo mismo.

A este respecto, no se trata de propiciar un Estado policivo y perseguidor, sino de contar con una institucionalidad capaz de construir una cultura preventiva, así como de generar alertas, y de propiciar que las instituciones ejerzan su autonomía estableciendo autocontroles oportunos y efectivos con el fin de evitar que situaciones lamentables se hagan visibles cuando ya no haya más remedio que tomar acciones correctivas que puedan tener percepción e impactos más drásticos.

En general, el reto para el sector educativo colombiano es la forma en que se desarrollan los conceptos de inspección, vigilancia y control en todos los niveles educativos, de acuerdo con la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994).

Como ya se explicó anteriormente, en materia de educación inicial, preescolar, básica y media, el concepto opera bajo la figura constitucional de la “descentralización”, es decir, a través de las Secretarías de Educación, quienes son las encargadas, entre otras

³³ *Ibidem*.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

cosas, de realizar el seguimiento e imposición de sanciones a las instituciones educativas de su territorio por motivos relacionados con licencias de funcionamiento, cobro excesivo de matrícula, temas de discriminación, etc)³⁴. De igual manera, y como ya se ha indicado anteriormente, en materia de Instituciones de Educación Superior, y respetando en todo caso la autonomía universitaria, el control, inspección y vigilancia lo ejerce el Ministerio de Educación Nacional, atendiendo a la necesidad de asegurar la calidad, continuidad y cumplimiento de los objetivos educativos, así como el adecuado cubrimiento y la conservación de las rentas.

Frente a este estado de cosas se advierte, por una parte, que las secretarías podrían carecer de mecanismos de control eficientes, o de criterios de inspección unificados en todo el país; y por otro lado, que el Ministerio de Educación Nacional concentra funciones de una manera tal que acaba poniendo a funcionar políticas a través de instituciones que podría estar investigando.

Retos específicos de la inspección, vigilancia y control en la educación preescolar, básica y media ³⁵

En educación preescolar, básica y media la inspección, vigilancia y control tiene mucho por mejorar. Una de las necesidades más sentidas que se diagnostica es el fortalecimiento institucional. Según encuesta adelantada por el Ministerio de Educación en 2016 para conocer el diagnóstico del respectivo macroproceso en las 95 entidades territoriales certificadas en educación³⁶ (la cual contestaron solamente 56 de ellas, cerca del 60%); el 65,4% de estos Secretarios de Educación son los responsables directos de ejercer la inspección y vigilancia; otros delegaron estas funciones en la Subsecretaría, una dirección o una oficina de su entidad; mientras que el 69% de los encuestados manifestó no tener algún tipo de subdivisión administrativa para ejercer esta función, lo que dificulta que cubran toda su jurisdicción. Estas 56 secretarías de Educación manifestaron tener un apoyo de 483 personas, con un promedio de 34,73 establecimientos educativos a ser vigilados por cada una de ellas. Esta cifra desconoce

³⁴ ¿Es necesaria la creación de una Superintendencia de Educación? En: las Dos Orillas. 2019. <https://www.las2orillas.co/es-necesaria-la-creacion-de-una-superintendencia-de-educacion/>

³⁵ Ídem. Escallón Arango (2018).

³⁶ MEN (2016). Derecho de petición e información con radicado Ministerio 2016-ER-228204 de 2016. Bogotá. Referenciado en Escallón Arango (2018).

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

que se reportaron 134 personas con cargos técnicos y asistenciales, por lo cual el número de instituciones por responsable debe ser mayor. Aunque el 92,9% de las encuestadas manifestó tener un Plan Operativo Anual de Inspección y Vigilancia, no se encontraron rendición de cuentas ni medición de la gestión de dichos planes. Las secretarías encuestadas reportaron haber atendido 3.896 quejas en 2015, de las cuales el 61,2% eran sobre convivencia y acoso laboral en los establecimientos educativos; 16,6%, sobre programas educativos no autorizados; 11,9% acerca de útiles escolares “inútiles”; 5,7%, por el mal manejo de los recursos del establecimiento, y 4,7%, por posibles abusos sexuales a estudiantes³⁷.

El 89,3% de los encuestados manifestó que debe modificarse el marco normativo para mejorar los resultados de la inspección y vigilancia de los establecimientos educativos. En 2006 el Ministerio dictó el *Instrumento Básico de Evaluación con Fines de Inspección y Vigilancia*, el cual tras más de una década se encuentra desactualizado y no se ajusta a los lineamientos de calidad fijados durante los últimos años³⁸. Este documento contiene once líneas de acción para el chequeo de los colegios oficiales y sólo cuatro líneas para los privados.

Otro reto tiene qué ver con las garantías del principio de publicidad frente a la oferta educativa. En el país no existe un sistema de información público en el que se permita a los padres de familia, a los colegios y a los estudiantes conocer o comparar resultados educativos de los establecimientos, fortalezas o deficiencias en infraestructura escolar, detalles de los programas de formación docente ni plazas vacantes ellos³⁹. Entonces, los padres deben guiarse por nociones más o menos vagas o por la reputación que los establecimientos hayan construido – sin que haya garantías de que la reputación siempre signifique calidad – para así contar con la confianza suficiente a la hora de escoger la mejor opción educativa para sus hijos. Esto puede facilitar la exposición de las familias a prácticas engañosas⁴⁰.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Ley 1098 de 2006, Ley 1269 de 2008, Ley 1620 de 2013, Decretos 501 de 2015, 915 de 2016, principalmente.

³⁹ García, S., Maldonado, D. y Rodríguez, C. (2014). Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia. Documentos Fedesarrollo. <https://compartirpalabramaestra.org/documentos/invescompartir/propuestas-para-elmejoramiento-de-la-calidad-de-la-educacion-basica-y-media-en-colombia.pdf>

⁴⁰ *Ídem*. Ayala, Ulpiano (1998).

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

Por otra parte, se tiene una deficiencia de instrumentos de prevención y de fomento a las buenas prácticas que permitan promover la continuidad del servicio con continuas mejoras a la calidad en los colegios. En efecto, las normas de inspección y vigilancia en este nivel de la educación son principalmente sancionatorias. Se encuentra que las secretarías no tienen la competencia para ordenar planes y programas de mejoramiento, dictaminar medidas de constructiva corrección de irregularidades administrativas, financieras o de calidad como paso previo a una sanción; ni tampoco para señalar acciones de protección de los derechos de los estudiantes o tomar medidas sobre los establecimientos que obtengan mala calificación de desempeño durante periodos continuos, entre otros.

No obstante, a falta de mecanismos exhortativos, la aplicación de la normativa ha tendido hacia una extrema laxitud, que no siempre puede conducir a que se remedien las situaciones problemáticas que puedan detectarse. De este modo, la reglamentación permite amonestar y suspender o cancelar la licencia de funcionamiento, solo en el escenario de una reiterada violación a la misma disposición.

Adicionalmente, no hay claridad sobre cómo o ante quién deben tramitarse las quejas luego de que sean resueltas en la institución educativa como conducto regular y su respuesta no sea satisfactoria⁴¹. Intuitivamente, un padre de familia acudiría al Ministerio de Educación, no obstante, no resulta claro cómo el Ministerio puede acabar siendo responsable tanto de la provisión como de la evaluación final del servicio educativo. Hace falta considerar, además, que muchas quejas de importancia son presentadas por la vía de la acción de tutela, a falta de mecanismos expeditos.

Finalmente, una gran deficiencia de la inspección y vigilancia de estos niveles de la educación es la supresión de las funciones del cargo de supervisor. Este cargo fue creado por el artículo 129 de la Ley 115 de 1994, pero la Ley 715 de 2001 derogó el cuerpo técnico de supervisores y dejó sin peso normativo las competencias para el ejercicio de la inspección y vigilancia (capítulo 2 del Decreto 907 de 1996). Es decir, las 261 personas que aún tienen un cargo de supervisor (según la encuesta del MEN) lo ejercen al amparo de las funciones que les asigne la autoridad de su entidad territorial certificada. En conclusión, las inspecciones por medio de supervisores prácticamente no se realizan en la actualidad.

⁴¹ Barrera, F., Maldonado, D. & Rodríguez, C. (2012). Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas. Universidad del Rosario. Serie documentos de trabajo No. 126. http://www.urosario.edu.co/urosario_files/7b/7b49a017-42b0-46de-b20f-79c8b8fb45e9.pdf

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

Retos de la inspección, vigilancia y control en la educación superior⁴²

Como bien lo presenta Escallón (2018) lo más próximo a una institución a cargo de la inspección y vigilancia sobre la educación es el ICFES. Sin embargo, la institucionalidad evolucionó de manera paulatina hacia la centralización de estas funciones en el Ministerio de Educación Nacional. Ya entre 1991 y 1994 el Plan de Apertura Educativa modificó el papel del ICFES suspendiendo su control sobre actividades académicas y de precios de las matrículas en la educación superior⁴³.

Esto, resulta una consecuencia del desarrollo de la concepción de autonomía según la Constitución de 1991 y de la Ley 30 de 1992, a la luz de lo cual se aumentó la libertad a las instituciones de educación superior para autorregularse. Sin embargo, algunos consideran que esto pudo haber contribuido a que la educación se haya convertido en un factor de fomento de la desigualdad debido a que quienes disponen de recursos pueden pagar por calidad educativa⁴⁴, mientras que los más vulnerables deben conformarse con lo que sus alcances logren financiar. Fue el tiempo en que las universidades adoptaron unos perfiles socioeconómicos estrechos y muy claramente definidos. De esta manera, mecanismos de inspección y vigilancia basados en la autorregulación, en principio idénticos, o al menos muy semejantes, bien podían presentar grandes brechas entre instituciones por motivo de haber adoptado perfiles socioeconómicos diferentes. De este modo, resultaron notables las diferencias en aspectos clave como la infraestructura y la preparación de los docentes.

Este proceso de diferenciación socioeconómica, derivó en un acelerado incremento de precios de las matrículas universitarias, el cual no se ha detenido pese a que en la última década las instituciones cuentan, en promedio, con una población estudiantil más diversa en términos socioeconómicos. En los últimos diez años el costo de las matrículas se ha incrementado en precios reales un 20% sin contar inflación⁴⁵, pero el Estado no tiene capacidad de imponer límites a estos precios porque están sujetos a la

⁴² Ídem. Escallón Arango (2018).

⁴³ DNP. (1991). Plan de Apertura Educativa 1991-1994.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2518.pdf>

⁴⁴ Rubiano-Aldana, D. A. y Beltrán-Jiménez, H. (2016). La educación en Colombia: dinámica del mercado y la globalización. *Cooperativismo & Desarrollo*, 24 (109), 161-177.
<https://revistas.ucc.edu.co/index.php/co/article/view/1508>

⁴⁵ Portafolio. (2018). El alto costo de las matrículas universitarias en Colombia.
<https://www.portafolio.co/economia/el-alto-costo-de-las-matriculas-universitarias-514619>

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

libertad del mercado de acuerdo con la Ley 30 de 1992, no obstante lo cual, ello supone un importante reto.

Finalmente, existe un gran reto de percepción frente a la Ley 1740 de 2014 y su aplicación. En su momento, fue blanco de críticas porque presuntamente esta norma vulneraba el principio de autonomía universitaria consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política. Al respecto la Corte Constitucional dio amplia claridad a través de la sentencia C-491 de 2016⁴⁶, reconociendo que esta norma no vulnera el citado principio, en tanto el Estado ejerce la inspección y vigilancia para proteger el interés general y la prestación del servicio de educación en términos de calidad, como lo ordena el artículo 67 de la Constitución. En otras palabras, la autonomía universitaria ciertamente constituye un bien público objeto de protección constitucional, pero al mismo tiempo conoce límites en otras disposiciones de rango constitucional orientadas a establecer protección sobre otros elementos no menos importantes.

El conflicto de ser juez y parte⁴⁷

La concentración de las funciones de formulación de política pública, y de inspección, vigilancia y control en educación, constituye una problemática que afecta a todos los niveles de la educación en Colombia. En efecto, las entidades a cargo del fomento y la ejecución, resultan ser las mismas a cargo de la inspección y vigilancia en todos los niveles educativos. Esta debilidad afecta al Ministerio de Educación Nacional y a las secretarías de Educación certificadas.

En el caso de la educación superior, la concentración en el Ministerio de las funciones de inspección y vigilancia, junto con las de garantizar la prestación del servicio, le restan autonomía e independencia a la entidad para adelantar una y otra tareas. Esto conlleva una confusión del rol que está asumiendo la entidad como órgano reglamentario y vigilante, corriendo el riesgo de cambiar de roles de manera discrecional, actuando unas veces como promotor de políticas y agente a cargo del fomento, y otras como el supervisor. Podría llegar a caerse en la contradicción de que el MEN establezca sanciones frente a situaciones consecuencia de sus propias políticas en algún caso, o peor aún, en la conveniencia de evitar aplicar medidas necesarias, justamente con el fin de no tener que situarse en contradicción frente a la comunidad académica y la ciudadanía por cuenta de sus propias actuaciones. Más aún, no resulta equilibrado que

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C – 491 de 2016.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-491-16.htm>

⁴⁷ Ídem. Escallón Arango (2018).

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

el MEN sea el encargado del otorgamiento de registros calificados y acreditación de programas universitarios, entre otras políticas, y que a su vez ejerza el control sobre esas propias políticas, decisiones e iniciativas.

Por su parte, las Secretarías de Educación certificadas tienen dentro de sus funciones garantizar la prestación de la educación preescolar, básica y media, y la medición de sus resultados de gestión con los datos de la cobertura y la calidad. Nuevamente, puede no ser conveniente ni eficiente que quien ofrezca el servicio sea el mismo quien vigile su calidad, lo cual es propenso a generar incentivos perversos capaces de deteriorarla⁴⁸. Además como estas funciones son ejercidas de manera diferencial por 95 entidades territoriales certificadas⁴⁹, **no existen criterios unificados** para llevarlas a cabo, y dependen de cada operador legal y de su particular interpretación. Esto, bien puede acarrear que exista indeterminación por parte de los establecimientos educativos de las normas y reglas que les aplican o que haya una inconveniente heterogeneidad en la forma en que se aplican las normas que deberían ser de idéntica aplicación general.

De esta manera, en todos los casos, concentrar en una misma entidad la vigilancia y la garantía del servicio le resta imparcialidad a la evaluación porque se acaba siendo juez y parte del proceso educativo.

Esta condición puede no ajustarse de manera perfecta al espíritu de un Estado de Derecho, donde debe procurarse un diseño institucional donde primen la objetividad y la transparencia, y tal que se evite incurrir en situaciones en las que una misma entidad actúa “como juez y parte”.

A partir de todo esto, **resulta necesario crea la Superintendencia de Educación** para administrar las funciones de inspección, vigilancia y control de manera independiente, técnicamente especializada, ágil y eficiente.

EL SECTOR EDUCATIVO EN COLOMBIA: ALGUNAS CIFRAS

Actualmente Colombia cuenta con 9.881 Instituciones de carácter público que prestan el servicio educativo en los niveles de Preescolar Básica y Media, organizadas en 44.033 sedes educativas, mientras que 9.768 instituciones educativas privadas prestan este mismo servicio. Actualmente el servicio educativo se presta en el sector oficial a

⁴⁸ Ídem. García, S., Maldonado, D. y Rodríguez, C. (2014).

⁴⁹ Este dato corresponde a 2018. Haría falta estudiar el impacto de las cifras del más reciente Censo del DANE sobre el conjunto de entes territoriales certificados.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

612.041 estudiantes de Preescolar, 3.607.274 de Básica Primaria, 2.899.766 Básica Secundaria y 1.070.100 en Media. El sector privado contribuye con 348.558 estudiantes de Preescolar, 746.301 Básica Primaria, 527.466 Básica Secundaria y 303.674 en Media. (Total oficial: 8.189.181 No oficial: 1.925.999)⁵⁰.

En cuanto a Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, el país cuenta con 4.547 instituciones que forman a un total de 505.223 personas⁵¹.

Respecto a educación superior se tiene lo siguiente: Existen 287 instituciones de educación superior: 82 universidades, 126 instituciones universitarias, 49 instituciones tecnológicas y 30 instituciones técnicas profesionales⁵². Entre ellas, solamente 49 instituciones cuentan con Acreditación de Alta Calidad. Entre todas, albergan unos 2,4 millones de estudiantes de pregrado, cifra que se duplicó en el curso de la última década.

De igual modo, del total de estudiantes matriculados en IES colombianas en los últimos diez años, el 6,2% cursó un nivel técnico, 25% uno tecnológico, 63% un programa universitario y el 5,8% restante hizo un posgrado (3,8% especialización, 1,8% maestría y 0,2% doctorado).

Si bien la decisión de los estudiantes muestra mayor demanda por carreras relacionadas con el desarrollo de tecnologías, la realidad es que, por lo menos en el grado universitario, siguen predominando programas tradicionales: en el “top 5” están derecho (132.497 matriculados), administración de empresas (127.454), contaduría pública (102.807), psicología (100.172) e ingeniería industrial (75.544).

Y lo mismo ocurre entre las tecnológicas, donde las cinco primeras son tecnología en contabilidad y finanzas (36.588), tecnología en gestión administrativa (35.213), tecnología en gestión empresarial (32.059), tecnología en gestión del talento humano (20.305) y tecnología en análisis y desarrollo de sistemas de información (17.726).

Entre las técnicas, la primera es la técnica en procesos administrativos (5.876 estudiantes). De segunda está la preparación para ser policía (4.256 estudiantes), la tercera es procesos contables (3.154 estudiantes) y gastronomía está en el cuarto lugar (3.016 estudiantes).

⁵⁰ Ibídem.

⁵¹ Ministerio de Educación (2019). Publicación Datos registrados en el Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano – SIET. https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-353023_recurso_27.xlsx

⁵² Ministerio de Educación Nacional. (2019).



IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

Los doctorados más demandados son en ingeniería (529 estudiantes), derecho (221), doctorado interinstitucional en educación (204), filosofía (187) y educación (157)⁵³.

Cabe destacar que en educación superior, el país dio un salto cuantitativo importante en la última década, al pasar de una cobertura de 31,6% en 2007 a 51,5% de los alumnos que salen del colegio en 2016, según cifras del MEN. Esto tiene que ver con el aumento del presupuesto estatal, pues entre 2010 y 2017 se destinaron a educación 212 billones de pesos, marcando así una cifra histórica. En educación superior, el desembolso se ha incrementado en un 79%, al pasar de **\$20,8 billones a \$37,4 billones**.

El presupuesto del Gobierno para las universidades públicas en 2017 fue de \$3,6 billones: el 91% se destinó a funcionamiento (con aumento del 11,7% con respecto a 2016) y el 9% en inversión. En 2018 la cifra se mantuvo inmodificable según figura en el presupuesto general de la educación⁵⁴.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, incluye la educación en su Pacto III “Por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados” bajo el lema “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”. Según consta en el Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019 - 2022⁵⁵, este componente figura con un presupuesto asignado de **216.004.000 millones de pesos**⁵⁶.

Nivel educativo

Población

⁵³ Portafolio 2018. <https://www.portafolio.co/economia/numero-de-universitarios-casi-se-duplico-en-la-ultima-decada-516663>

⁵⁴ Presupuesto General de la Nación. 2017.

⁵⁵ Ley 1955 de 2019; Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Artículo 4, Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019 – 2022.

⁵⁶ Millones de pesos de 2018.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

	(Número de estudiantes)
Educación para el trabajo y el desarrollo humano	505.223
Preescolar	960.599
Oficial	612.041
Privado	348.558
Básica primaria	4.353.575
Oficial	3.607.274
Privado	746.301
Básica secundaria	3.427.232
Oficial	2.899.766
Privado	527.466
Media	1.373.774
Oficial	1.070.100
Privado	303.674
Subtotal (Preescolar, Básica y Media)	10.115.180
Superior (Pregrado)	2.394.434
IES Públicas	1.269.050
IES Privadas	1.125.384

Tabla 3. Universo colombiano de estudiantes.

Tipología institucional	Número de Instituciones
Universidades	82

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

Instituciones Universitarias	126
Instituciones Tecnológicas	49
Instituciones Técnicas Profesionales	30
Total	287

Tabla 4. Instituciones de Educación Superior en Colombia. Fuente: MEN, 2019.

Finalmente, hace falta considerar el volumen de recursos que maneja la educación superior. Si se considera que un semestre por estudiante cuesta en promedio unos 6 millones de pesos en una IES privada, se tiene que el flujo de dinero por concepto de matrículas en dichas instituciones sobrepasa los **11 billones (millones de millones)** de pesos anuales. Esto sin contar los flujos de recursos por conceptos de matrícula en instituciones públicas ni los que las universidades puedan mover por otros conceptos como investigación o extensión.

Contraste con otras superintendencias

La necesidad y conveniencia de crear y establecer la Superintendencia de Educación bien puede sustentarse a partir de una revisión del entorno institucional colombiano. Actualmente, el país cuenta con diez (10) Superintendencias, a saber:

	Objeto de Vigilancia
Superintendencia Financiera de Colombia	Bancos, Entidades de crédito, Industria aseguradora, Pensiones, Cesantías y Fiduciarias, Intermediarios de valores, Portafolios de inversión, Gobierno Corporativo, Conglomerados Financieros.
	Durante 2018 ⁵⁷ el número de operaciones monetarias fue por \$7.183 billones en un total de 6.333 millones de operaciones monetarias y no monetarias por cada uno de los siguientes canales:

⁵⁷ Superintendencia Financiera de Colombia. Informe de transacciones 2018.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

	<p>Internet 50% ; Cajeros automáticos con 13%, Datáfonos 10%, Oficinas 9%.</p> <p><i>(Porcentaje del monto de operaciones).</i></p>
<p>Superintendencia de Sociedades</p>	<p>Vigila todas las sociedades comerciales y mercantiles y las personas que desarrollan una actividad económica. Hace cumplir efectivamente las normas de derecho de sociedades y disuade a los actores económicos de infringirlas.</p>
	<p>Son objeto de vigilancia de la Superintendencia de Sociedades, siempre y cuando no estén sujetas a la vigilancia de otra Superintendencia, las sociedades mercantiles y las empresas unipersonales que a 31 de diciembre de 2006, o al cierre de los ejercicios sociales posteriores, registren:</p> <p>a) Un total de activos superior al equivalente a treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales; b) Ingresos totales, incluidos superiores al valor de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.</p> <p>Es suficiente con que se cumpla uno de los dos criterios (es decir, el monto de activos o el monto de los ingresos) para iniciar en la condición de vigilada o para conservar dicha condición si es que hace tiempo la habían adquirido⁵⁸.</p> <p>En 2018 abrieron sus puertas 328.237 unidades productivas: 69.283 sociedades y 258.954 personas naturales, lo que representa un crecimiento respecto al año anterior cuando se registraron 325.527. En ese año la constitución de sociedades descendió 1,4%, al decrecer de 70.247 a 69.283, mientras que las</p>

⁵⁸ Superintendencia de Sociedades. 2019.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

	matrículas de personas naturales aumentaron un 1,4% ⁵⁹ .
Superintendencia de Industria y Comercio	Protege la libre competencia, lo mismo que al consumidor y ejerce las funciones jurisdiccionales relacionadas.
	<p>En 2018, a través de esta Superintendencia, fueron solicitadas 2.223 patentes de invención. 415 de estas solicitudes fueron de residentes en el país, mientras que 1.808 fueron de solicitudes de no residentes.</p> <p>Esta, es una Superintendencia de las más robustas, y con mayor espectro de actividad, el cual cubre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vigilancia y Control de la Libre Competencia: solicitudes de integración empresarial, competencia desleal y práctica comercial restrictiva. - Vigilancia y Control de Cámaras de Comercio. - Vigilancia Administrativa en materia de protección al consumidor - Vigilancia Administrativa en materia de protección de datos personales. - Vigilancia de reglamentos técnicos y metrología legal. - Asuntos jurisdiccionales: Protección al consumidor y competencia desleal. - Administración del Sistema Nacional de Propiedad Industrial.
Superintendencia de la Economía Solidaria	Vigila el comportamiento de la economía solidaria en ajuste a sus principios. Esto incluye Cooperativas, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Fondos, Mutuales y otras organizaciones solidarias.

⁵⁹ Registro Único Empresarial y Social (RUES) de las Cámaras de Comercio. 2018.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

	Entre 2012 y 2017, fueron objeto de vigilancia un promedio de 4615 entidades, con un promedio de activos reportados al año de 30,3 billones de pesos ⁶⁰ .
Superintendencia de Puertos y Transporte	Supervisa el servicio público de transporte, la actividad portuaria y la infraestructura.
	El sector transporte aporta cerca del 6% del PIB nacional.
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Ejerce inspección, vigilancia y control las entidades y empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.
	De acuerdo con el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos RUPS, en Colombia funcionan cerca de 10.000 empresas del ramo con un volumen de facturación proporcional a la población que atiende cada una.
Superintendencia de Subsidio Familiar	Es la entidad de orden nacional que ejerce inspección, vigilancia y control sobre la administración de los recursos del Sistema del Subsidio Familiar y la gestión de los programas y servicios que se financian con los mismos, para que lleguen a los trabajadores de medianos y menores ingresos y sus familias, así como a la población focalizada con los programas especiales del gobierno.
	Existen unas 45 cajas de compensación en Colombia que destinan recursos por unos 4.000 millones de pesos anuales a programas de subsidio de alimentación y nutrición a sus afiliados y beneficiarios, mientras que a

⁶⁰ Supersolidaria. Estadística de entidades del Sector Solidario 2002 – 2017. http://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/entidades/estadisticas_130718.xls

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

	<p>eventos de esparcimiento destinan cerca de 3.000 millones de pesos al año⁶¹.</p> <p>En Colombia hay actualmente 9,7 millones de trabajadores afiliados al sistema de subsidio familiar, del cual el 90,3 % corresponde a trabajadores que tienen ingresos de entre 1 y 4 salarios mínimos.</p> <p>Adicionalmente, sus familias (cónyuges e hijos) disfrutan de los beneficios de estas, lo que suma más de 23 millones de personas que les sacan provecho a las cajas a través de los servicios y programas de vivienda, educación, salud, recreación o turismo y cuota monetaria.</p> <p>En 2018, 161.890 subsidios al desempleo fueron entregados por un monto de 359.000 millones de pesos.</p> <p>172.373 niños en primera infancia se han beneficiado en educación, y 130.454 personas en programas de educación para el trabajo y desarrollo humano.</p> <p>673.000 millones de pesos se asignan anualmente en subsidio de vivienda para 50.000 familias.</p> <p>29 millones de personas utilizaron servicios de cultura, recreación y turismo durante 2018.</p>
<p>Superintendencia de Notariado y Registro</p>	<p>Vigila las 877 notarías y la forma como se guarda la fe pública.</p>
	<p>Según cifras de la Unidad de información y análisis financiero - UIAF sobre operaciones notariales de compraventa de bienes inmuebles entre 2007 y 2010, está representado el 33% del Producto Interno Bruto del país (unos 100.000 millones de dólares de EEUU)⁶².</p>

⁶¹ Cajas de Compensación en Cifras. <https://actualicese.com/actualidad/2019/05/13/cajas-de-compensacion-familiar-recursos-destinados-acceso-y-estrategias-para-su-fortalecimiento/>

⁶² Las dos Orillas 2014. <https://www.las2orillas.co/notarias-una-gran-negocio/>

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

<p>Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada</p>	<p>Vigila la industria y servicios de vigilancia y seguridad privada reunida en cerca de 800 empresas.</p> <p>La dimensión de la vigilancia que ejerce se desprende de la necesidad constitucional de que el Estado preserve el monopolio de las Armas, aun cuando estas empresas puedan ser de carácter privado.</p> <p>En 2014 este sector obtuvo ingresos por \$7,5 billones de pesos, En 2013, este nivel de ingresos había llegado a \$6,7 billones; registrando un crecimiento significativamente más alto que el del total de la economía en ese año⁶³.</p>
<p>Superintendencia Nacional de Salud</p>	<p>Protege los derechos de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Vigila EPS, IPS, y dineros con destino al sistema de salud.</p> <p>Por sus competencias, ejerce Inspección, Vigilancia y Control frente a los siguientes sujetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cajas de Compensación – Programa EPS (en una dimensión diferente del ámbito de la supersubsidio). - EPS indígenas - EPS Solidarias - EPS Subsidiadas - EPS Contributivas - Entidades Adaptadas de Salud - Empresas de medicina Prepagada - Servicios de Ambulancia Prepagados - Entidades de Régimen de Excepción de Salud - Entidades de Régimen Especial de Salud - Administradoras de Riesgos Laborales - Entidades territoriales departamentales y distritales - Prestadores de servicios de Salud (IPS, Profesionales independientes, Objeto Social Diferente)

⁶³ Revista Dinero 2015. <https://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/balance-positivo-del-sector-seguridad-privada-colombia-2015/211924>

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

	<ul style="list-style-type: none"> - Planes Voluntarios de Salud - Pólizas de Salud - Compañías de Seguros - Cajas de Compensación que no administran régimen subsidiado - Operadores de juegos - Loterías - Apuestas permanentes - Productores privados - Licoreras oficiales - Productores de Cerveza - Concesionarios de Licores
--	--

Tabla 5. Superintendencias colombianas y su ámbito de actuación.

Si se repara en el volumen de recursos que aporta el Estado a la Educación de unos 216 billones de pesos⁶⁴, junto con el flujo de dinero anual por concepto de matrícula en universidades privadas, el cual supera los 11 billones de pesos al año, se encuentra muy necesario contar con una Superintendencia especializada, que ejerza las funciones de inspección, vigilancia y control de una manera coherente con la racionalidad propia de la educación, sin mencionar la inspección que debe hacerse en dimensiones sutiles distintas a la de los recursos, pero que son esenciales como son la calidad y las buenas prácticas.

IMPACTO FISCAL PREVISTO

⁶⁴ Como ya se anotó anteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, en su artículo 4 asigna a Educación **216.004.000** millones de pesos.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁶⁵ en el sentido de que las iniciativas legislativas que generen costos fiscales deben determinar una estimación de costos, Escallón (2018) plantea para la Superintendencia de Educación un presupuesto indicativo del orden de los **129 mil millones de pesos anuales**, correspondientes al **0,24 %** del presupuesto anual⁶⁶ destinado a educación en el más reciente Plan de Desarrollo.

Por su parte, según concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁶⁷, en promedio, una Superintendencia genera gastos de funcionamiento anuales cercanos a los \$ 97.000 millones, y recursos de inversión del orden de los \$27.000, para un total de **124 mil millones de pesos anuales**⁶⁸; estimación construida a partir de datos del Presupuesto General de la Nación 2018; cifra próxima a la reportada por Escallón (2018).

No obstante lo anterior, debe ser claro que haría falta mucha precisión acerca de los requerimientos técnicos, humanos y financieros que requeriría la nueva entidad. En todo caso, debe tenerse presente la magnitud de la necesidad de inspección y vigilancia del sector educativo, el cual tiene asignado un presupuesto de 216.004.000 millones de pesos (**216 billones**)⁶⁹ para el cuatrienio 2019 – 2022⁷⁰, lo cual supone un presupuesto medio aproximado de **54 billones anuales** en ese periodo. Según consta en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación⁷¹ se prevé que el presupuesto para educación pase de **40,4 billones** en 2019 a **43,1 billones** para la vigencia 2020.

⁶⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad, y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁶⁶ Si el presupuesto para el cuatrienio asciende a 216 billones, se puede considerar que en promedio serán asignados 54 billones anuales en el próximo cuatrienio.

⁶⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Respuesta, Solicitud concepto de viabilidad fiscal Proyecto de Ley 077 de 2018 Senado. Rad. 1-2018-087929. Octubre de 2018.

⁶⁸ Al momento de radicación del presente Proyecto de Ley, ya se ha solicitado un concepto actualizado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (31 de julio de 2019).

⁶⁹ Pesos de 2018.

⁷⁰ Ley 1955 de 2019; Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Artículo 4, Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019 – 2022.

⁷¹ Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación. 29 de julio de 2019.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

Por otra parte, además del presupuesto general de la nación, una vez la Superintendencia haya funcionado durante el tiempo suficiente es posible anticipar fuentes de ingreso tales como:

1. Tasas por los servicios que preste la Superintendencia por el reconocimiento y liquidación de personerías jurídicas, reformas de estatutos, resolución de controversias, entre otros servicios relacionados o conexos.
2. Contribución anual a favor de la entidad por la inspección, que será pagada por las instituciones educativas privadas de todos los niveles.
3. Sistema General de Participaciones (SGP)
4. Multas y sanciones

No obstante, al menos en los primeros años, y mientras no exista recado capaz de sustentar los costos, el Gobierno nacional debe dar garantía de su cubrimiento con cargo al Presupuesto General de la Nación. Además, es necesario considerar que un diseño institucional equilibrado debería destinar parte de estos recursos al fortalecimiento de la medición de la calidad educativa a través de pruebas de Estado.

Cabe anotar que desde la entrada en vigencia de la Ley 1740 de 2014, el Ministerio de Educación incrementó entre 2013 y 2015 casi ocho veces el valor de su presupuesto para ejercer las funciones que estableció la norma, alcanzando los \$3.632.832.775 en el 2015; sin embargo en el 2017 volvió a reducirlo a \$2.611.718.851⁷². Con este presupuesto el Ministerio debe inspeccionar, vigilar y controlar a 287 instituciones de educación superior. Un presupuesto anual medio de 3.000 millones de pesos destinado a estas actividades, supone tan solo 10 millones de pesos por IES al año para adelantar la inspección y vigilancia de cada una.

De esta manera, puede obtenerse una relación beneficio / costo más atractiva para el país invertir entre 124 y 129 mil millones de pesos anuales en adelantar con tecnicidad y efectividad las funciones de inspección, vigilancia y control a través de la Superintendencia de Educación, comparado con destinar entre 2,6 y 3,6 mil millones a una capacidad institucional que, además de presentar serias fallas de diseño, resulta claramente insuficiente.

⁷² MEN (2018a). Informes de ejecución presupuestal.

<https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-56935.html>

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL EN EDUCACIÓN

En el mundo existe suficiente consenso frente al hecho de que la calidad de la educación se ve afectada por múltiples factores y no por elementos de causa única, por ejemplo: profesionalización de los profesores, pertinencia de los currículos académicos, actualización de los proyectos educativos institucionales, jornada única, infraestructura educativa, entre otros. La institucionalidad y la inspección, vigilancia y control, como acción del aseguramiento de la calidad inciden directamente en la calidad del sistema educativo⁷³.

Esta conclusión no es nueva. La vigilancia sobre la educación se originó en Francia durante el gobierno de Napoleón en el siglo XVIII, y en los demás países europeos se fue consolidando en el siglo XIX, hasta el punto que actualmente todos los países tienen la necesidad de vigilar y tutelar el funcionamiento de este servicio público. Estas funciones han variado a lo largo del tiempo, pero desde 1990 la inspección es concebida como un mecanismo para monitorear y mejorar la calidad de la educación, al igual que para examinar que el servicio cumpla con la función social de reducir la inequidad.

De acuerdo con un estudio del Banco Mundial⁷⁴, existe una tendencia internacional a fortalecer los sistemas de regulación de la educación. De acuerdo con el documento, los sistemas educativos exitosos tienen un marco normativo que establece responsabilidades claras para cada uno de los niveles educativos y de los actores de la educación, y además tienden a separar institucionalmente las funciones de formulación y definición de políticas públicas de las funciones de monitoreo, inspección y fiscalización.

Este mismo estudio clasificó en cuatro modelos las diferencias de control que ejerce el Estado en los sistemas educativos, a saber:

- i) **Marco general:** las instituciones tienen mayor autonomía y el mercado competitivo se autorregula con una mínima intervención del Estado;
- ii) **Contratos por calidad:** un modelo preventivo, pero sin control, en donde el Estado tiene algunas mínimas funciones para controlar la calidad de los establecimientos educativos;

⁷³ Ídem. Escallón Arango. (2018).

⁷⁴ Banco Mundial (2007). *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile*. Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Humano.
<http://siteresources.worldbank.org/INTCHILE/INSPANISH/Resources/EducacionChile.pdf>

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

- iii) **Instrucción diferenciada:** a medida que las instituciones mejoran su desempeño obtienen mayor autonomía, y, por el contrario, las de baja calidad son intervenidas por el Estado o inspeccionadas frecuentemente;
- iv) **Instrucción dirigida:** el Estado interviene en todos los asuntos de la educación y reduce lo más posible la autonomía escolar.

De esta manera, el modelo de instrucción diferenciada es el balance entre la autonomía institucional y la intervención gubernamental en el sistema educativo, por lo que, según este estudio, la mayoría de los sistemas educativos exitosos tienen este modelo.

Bajo este esquema, para lograr el balance entre la autonomía institucional e intervención gubernamental en el sistema educativo se ha reconocido que la implementación de las medidas de control y regulación debe trasladarse a agencias independientes de la administración principal de la educación del país, con semi independencia y con una naturaleza legal que la haga diferente; lo mismo que para el aseguramiento de la calidad de la educación⁷⁵.

Un diseño institucional que siga estas pautas, entregará suficiente independencia a las agencias a cargo de la inspección y vigilancia, permitiéndoles la especialización en estas funciones con eficacia, y alejadas de tensiones políticas, lo cual confiere mayor legitimidad a sus futuras decisiones. Así, por ejemplo, la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad en la Enseñanza Superior (ENQA, por su sigla en inglés, 2015), en un documento aprobado por todos los ministros de Educación de Europa, reconoce en las agencias de aseguramiento de la calidad, la autonomía que les permite ser independientes en su operación y emisión de conclusiones y recomendaciones, sin ser influenciadas por terceras personas interesadas, incluidos los Ministerios de Educación. De esta manera, se suprime cualquier conflicto de interés entre la formulación y ejecución de políticas, y la inspección y vigilancia del servicio educativo.

Por su parte, McKinsey & Company⁷⁶ encontró que los sistemas educativos del mundo que tienen mejor desempeño usan dos mecanismos para monitorear la calidad de la educación: exámenes e inspecciones escolares. Para el desarrollo de las segundas se evalúa el desempeño de los establecimientos educativos a partir de indicadores de

⁷⁵ Ídem. Escallón Arango. 2018.

⁷⁶ McKinsey&Company. (2007). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos. Informe Reforma Educativa.
http://eduteka.icesi.edu.co/pdfdir/McKENSEY_InformeReformaEducativa.pdf

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

referencia. Sin embargo, esas inspecciones en muchos casos son efectuadas por agencias externas, según se cita en este informe, para una autoridad de Nueva Zelanda: “la gente responsable por la mejora de la educación no puede ser la misma que determine si las mejoras necesarias han sido efectivamente implementadas o no” Los sistemas educativos con agencias externas para las inspecciones escolares son los de Nueva Zelanda, Holanda e Inglaterra; con unidades externas, pero dentro del Ministerio, Nueva York, Singapur y Hong Kong. Ya en 2007 la tendencia mundial era hacia independizar las funciones de inspección y las evaluaciones en agencias autónomas del Ministerio, para romper la dualidad de juez y parte, además de fortalecer estas funciones en agencias especializadas.

Por ejemplo, Inglaterra, por medio de la reforma de la Ley de Educación e Inspecciones “*Education and Inspections Act*” 2006, estableció la regulación de los servicios de educación de primaria y secundaria, promovió su inspección, dispuso el servicio alimenticio en los colegios e instauró la Oficina de Estándares en la Educación (OFSTED), al igual que las responsabilidades de las autoridades locales en la provisión del servicio educativo. OFSTED es una agencia independiente e imparcial que le reporta directamente al Parlamento⁷⁷, y su función principal es inspeccionar y reglamentar los servicios de cuidado a niños, la provisión de la educación y habilidades para estudiantes de todas las edades, pero en todo caso está asociada al Departamento Ministerial de Educación, máximo órgano responsable de la política educativa en ese país. En el informe anual de inspecciones de 2014-2015 se evidenció que, de los colegios inspeccionados bajo los estándares de calidad, la mayoría de los establecimientos de secundaria mejoraron su rendimiento en la siguiente inspección⁷⁸.

Países con control sobre la educación bajo el modelo de instrucción diferenciada	
Inglaterra (Reino Unido)	Gales (Reino Unido)
Irlanda del Norte (Reino Unido)	Finlandia

⁷⁷ Habida cuenta de que se trata de un sistema político Parlamentario.

⁷⁸ Ídem. Escallón Arango. 2018.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

España	Boston, Massachusetts (EEUU)
Corea del Sur	Houston, Texas (EEUU)

Tabla 6. Instrucción diferenciada. A medida que las instituciones mejoran su desempeño obtienen mayor autonomía, y, por el contrario, las de baja calidad son intervenidas por el Estado o inspeccionadas frecuentemente⁷⁹.

Casos cercanos a la institucionalidad colombiana

Otro ejemplo más cercano a Colombia es el caso de Chile, país que reformó su sistema educativo por medio de la Ley 20.529 de 2011, creando el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización a través de un sistema institucional que se funda en cuatro entidades públicas: i) Ministerio de Educación de Chile; ii) Superintendencia de Educación de Chile (SEC); iii) Agencia de Calidad de la Educación (ACE), y iv) Consejo Nacional de Educación (CNE). De manera que Chile cuenta con una agencia reguladora independiente para ejercer las funciones de inspección y vigilancia con autonomía, además de una agencia de promoción de la calidad para acompañar el mejoramiento de la calidad de las instituciones educativas de preescolar (parvularia), básica y media. La finalidad de la SEC es ser el ojo vigilante del servicio educativo para garantizar que se preste en condiciones de calidad y que no haya prácticas engañosas o irregulares en el servicio.

Asimismo, con esta reforma, en Chile los establecimientos educativos están obligados a rendir cuentas públicamente sobre los ingresos y gastos de los recursos públicos que reciben por parte del Estado y de los privados; cuenta con un sistema en línea que permite revisar todos los establecimientos educativos del país; un sistema en línea, “Derechos a la Escuela”, para denunciar los abusos o maltratos en los colegios.

Un ejemplo adicional en la región es el caso de Perú. A través de la Ley 30220 de 2014 creó la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) como organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa (artículo 12, Ley 30220). Entre sus funciones está supervisar la calidad de la educación universitaria, así como fiscalizar la correcta inversión de los recursos públicos y beneficios entregados a las universidades⁸⁰.

⁷⁹ Ídem. Banco Mundial (2007).

⁸⁰ República del Perú. Artículo 13, Ley 30220.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

INSPECCIONES ESCOLARES	
<i>Evaluación de desempeño de establecimientos frente a indicadores de referencia</i>	
Hong Kong	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Agencia de inspección escolar independiente de las oficinas estatales a las que reportan las escuelas, dentro de la jurisdicción del Ministerio de Educación.</i> ✓ <i>Consejo examinador independiente (HKEAA) fuera de la órbita del Ministerio aunque responsable en última instancia ante el Ministro del área.</i>
Inglaterra	<i>Ente independiente (Ofsted) que responde directamente al Congreso, y encomendó las evaluaciones nacionales a un regulador semi independiente.</i>
Nueva Zelanda	<i>Oficina de inspección escolar (ERO) que reporta a su propio ministro (si bien las dos carteras– Ministerio de Educación y Ministerio a cargo del ERO– suelen estar a cargo de la misma persona).</i>
Nueva York, Qatar, Bahreín	<i>Todas las escuelas son sujetas a una inspección externa una vez al año.</i>
Singapur	<i>Auto evaluación con inspección externa ocasional: Inspecciones externas una vez cada cinco años.</i>
Finlandia	<i>Auto evaluación con inspección externa ocasional: Las escuelas pueden pedir auditoría informal de calidad en cualquier momento para complementar sus procesos internos de revisión.</i>

Tabla 7. *Métodos y modelos de inspección escolar en países OCDE. Schleicher, Andreas (2007). Dirección de Educación OCDE⁸¹.*

Superintendencias de Educación de referencia en América Latina	

⁸¹ Ídem. McKinsey & Company. (2007).

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

<p>República de Chile <i>(Superintendencia para la educación parvularia, básica y media)</i></p>	<p>SEC – Superintendencia de Educación de Chile</p> <p>Agencia reguladora independiente para ejercer las funciones de inspección y vigilancia preservando la autonomía.</p> <p>Creada por la Ley N° 20.529 publicada el 27 de agosto de 2011. Su finalidad es vigilar el servicio educativo para garantizar que se preste en condiciones de calidad y que no haya prácticas engañosas o irregulares en el servicio.</p> <hr/> <p>Otras instancias de aseguramiento de calidad y control:</p> <p>Agencia de Calidad de la Educación ACE, diseñada para acompañar el mejoramiento de la calidad de las instituciones educativas de preescolar (parvularia), básica y media.</p> <p>Consejo Nacional de Educación, a cargo de trazar las políticas de Estado de largo plazo a cargo del Ministerio de Educación.</p>
<p>República de Perú <i>(Superintendencia para la educación universitaria)</i></p>	<p>Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU)</p> <hr/> <p>Creada a través de la Ley 30220 de 2014 como organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa (artículo 12, precitada ley).</p> <p>Entre sus funciones está supervisar la calidad de la educación universitaria, así como fiscalizar la correcta inversión de los recursos públicos y beneficios entregados a las universidades.</p>

Tabla 8. Países cercanos al caso colombiano. Téngase presente que el concepto de Superintendencia en el sentido que tiene dentro del ordenamiento colombiano es aplicable de manera estricta solamente en entornos institucionales similares a nuestro ordenamiento.

CONCLUSIONES

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

La necesidad de crear la Superintendencia de Educación se sustenta en los siguientes elementos:

- ✓ El Estado requiere de una institución técnica especializada en ejercer “suprema inspección y vigilancia de la educación” conforme al Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.
- ✓ Reviste alto interés social inspeccionar y vigilar programas sensibles para los niveles de educación inicial, básica y media, como por ejemplo y entre otros, los Planes Nacionales Decenales de Educación (PNDE), los Planes Nacionales de Infraestructura Educativa (PNIE), y los Programas de Alimentación Escolar (PAE).
- ✓ La educación para el trabajo y el desarrollo humano enfrenta retos derivados de cambios disruptivos en campos de alta sensibilidad social tales como el trabajo y la producción, lo cual requiere herramientas de seguimiento y evaluación especializadas.
- ✓ Es urgente y necesario mejorar el diseño institucional que evite que las entidades a cargo de la formulación y ejecución de las políticas, sean las mismas a cargo de evaluar esas mismas políticas y de ejercer inspección, vigilancia y control frente a su implementación. En aras del progreso de la calidad educativa, de la objetividad y de la independencia de las evaluaciones, es necesaria la creación de la Superintendencia de Educación, de modo que se evite que la institucionalidad acabe actuando como juez y parte.
- ✓ En el caso particular de la educación superior, la Ley 1740 concentra de manera inconveniente en el Ministerio de Educación las funciones de formulación y ejecución de las políticas, con las de inspección, vigilancia y control.
- ✓ En la actualidad diez (10) instituciones de educación superior en Colombia han sido objeto de medidas preventivas por parte de la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación. Dicha dependencia cuenta con una capacidad total de 42 servidores, de los cuales 26 (62%) son contratistas.
- ✓ Desde la entrada en vigencia de la Ley 1740 de 2014, el Ministerio de Educación incrementó entre 2013 y 2015 casi ocho veces el valor de su presupuesto para ejercer las funciones que estableció la norma, alcanzando los \$3.632.832.775 en el 2015. Sin embargo en 2017 volvió a reducirlo a \$2.611.718.851⁸². Con este presupuesto el Ministerio debe inspeccionar, vigilar y controlar a las 287 instituciones

⁸² MEN (2018a). Informes de ejecución presupuestal.

<https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-56935.html>

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

de educación superior. Un presupuesto anual medio de 3.000 millones de pesos destinado a estas actividades, supone un presupuesto medio de unos 10 millones de pesos por IES al año para efectos de adelantar la inspección y vigilancia de cada una.

- ✓ De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁸³, en promedio, una Superintendencia genera gastos de funcionamiento anuales cercanos a los \$ 97.000 millones, y recursos de inversión del orden de los \$27.000, para un total de \$ 124.000 millones.
- ✓ Puede conducir a una relación beneficio / costo más atractiva para el país el invertir entre 124 y 129 mil millones de pesos anuales en adelantar con tecnicidad y efectividad las funciones de inspección, vigilancia y control a través de la Superintendencia de Educación, en lugar de destinar entre 2,6 y 3,6 mil millones a una capacidad institucional que, además de presentar serias fallas de diseño, resulta claramente insuficiente para el volumen e importancia de actividades requeridas en todo el territorio nacional.
- ✓ Una comparación legítima entre el presupuesto anual estimado para la Superintendencia de Educación (entre 124 y 129 mil millones de pesos anuales) y el gasto público actualmente destinado a actividades de inspección, vigilancia y control en el sector educativo, debe considerar el gasto a cargo de los entes territoriales además de lo que gasta el Ministerio de Educación.
- ✓ El sector educativo, sin contar con una Superintendencia, tiene asignado un presupuesto de 216.004.000 millones de pesos (**216 billones**)⁸⁴ para el cuatrienio 2019 – 2022 ⁸⁵, lo cual supone un presupuesto medio aproximado de **54 billones anuales** en ese periodo. Según consta en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación⁸⁶ se prevé que el presupuesto para educación pase de **40,4 billones** en 2019 a **43,1 billones** en 2020. Adicionalmente, el flujo de dinero por solo concepto de matrículas en IES privadas, se estima por encima de los **11 billones** (millones de millones) de pesos.

⁸³ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Respuesta, Solicitud concepto de viabilidad fiscal Proyecto de Ley 077 de 2018 Senado. Rad. 1-2018-087929. Octubre de 2018.

⁸⁴ Millones de pesos de 2018.

⁸⁵ Ley 1955 de 2019; Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Artículo 4, Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019 – 2022.

⁸⁶ Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación. 29 de julio de 2019.



IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

- ✓ En comparación con lo anterior, y solo a manera de ejemplo, la Superintendencia de la Economía Solidaria vigiló entre 2012 y 2017 entidades con un promedio de activos reportados de **30,3 billones de pesos anuales**.⁸⁷ Por su parte, la Superintendencia de Vigilancia está a cargo de la inspección del sector de la Seguridad Privada, el cual en 2014 obtuvo ingresos por **7,5 billones de pesos**.

IVÁN DARÍO AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

⁸⁷ Supersolidaria. Estadística de entidades del Sector Solidario 2002 – 2017.
http://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/entidades/estadisticas_130718.xls

Proyecto de Ley No. _____ SENADO

“Por la cual se crea la Superintendencia de Educación para el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control del Sistema Educativo colombiano y se dictan otras disposiciones”.