

Bogotá D.C., diciembre de 2023

Doctor  
**GERMÁN ALCIDES BLANCO ALVAREZ**  
Presidente  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Senador de la República

**Asunto:** Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 013 de 2023 Senado. *“Por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se regulariza la inspección, vigilancia y control en la Educación”.*

Respetado Señor presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 013 de 2023 Senado *“Por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se regulariza la inspección, vigilancia y control en la Educación”.*

Cordialmente,



**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 013 DE 2023 SENADO “Por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se regulariza la inspección, vigilancia y control en la Educación”.**

**Tabla de Contenidos**

<b>I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.....</b>	<b>2</b>
<b>II. MARCO NORMATIVO.....</b>	<b>3</b>
<b>III. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.....</b>	<b>4</b>
<b>IV. MODIFICACIONES PROPUESTAS POR EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.....</b>	<b>4</b>
<b>V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.....</b>	<b>9</b>
<b>A. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y DOCTRINALES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.....</b>	<b>10</b>
<b>B. DE LA SUPREMA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL ESTADO: CONSIDERACIONES RESPECTO DE LAS DIMENSIONES DE LA EDUCACIÓN COMO DERECHO.....</b>	<b>11</b>
<b>C. DE LA FUNCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL SECTOR EDUCATIVO PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA.....</b>	<b>12</b>
<b>D. INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO EN COLOMBIA.....</b>	<b>14</b>
<b>E. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....</b>	<b>15</b>
<b>F. DE LAS FUNCIONES DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN EL MARCO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.....</b>	<b>17</b>
<b>G. CIFRAS DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....</b>	<b>21</b>
<b>H. DEL CONTROL EN EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO.....</b>	<b>22</b>
<b>VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES.....</b>	<b>24</b>
<b>VII. CONFLICTO DE INTERESES.....</b>	<b>30</b>
<b>VIII. IMPACTO FISCAL.....</b>	<b>31</b>
<b>IX. PROPOSICIÓN.....</b>	<b>31</b>
<b>X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.....</b>	<b>32</b>

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

Esta iniciativa ya ha sido presentada en dos oportunidades bajo los Proyectos de Acto Legislativo N° 120 de 2022 Cámara y N° 043 de 2023 Senado. El primero de ellos alcanzó a tener dos debates en la Cámara, pero no alcanzó a tener su tránsito en el Senado de la República. Por otro lado, el segundo lastimosamente no alcanzó a ser debatido.

El presente proyecto de Acto Legislativo fue radicado el día 16 de agosto de 2023, ante la Secretaria General del Senado de la República, es de autoría de los siguientes honorables congresistas: Julio Alberto Elías Vidal, Norma Hurtado Sánchez, Alfredo Deluque Zuleta, Alejandro Vega Pérez, Antonio Zabarain Guevara, Germán Blanco Álvarez, John Moisés Besaile Fayad, Fabio Raúl Amin Saleme, Alejandro Carlos Chacón, Pedro Flórez Porras, John Jairo Roldán Avendaño, Juan Carlos Garcés, H.R. Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Alexander Guarín Silva, Paulino Riascos, Alejandro Ocampo Giraldo, Juan Manuel Cortés Dueñas, Jaime Rodríguez Contreras, David Racero Mayorca, Ana Paola García Soto, Jorge Salazar López, Diego Caicedo Navas, Teresa Enríquez Rosero, Camilo Ávila Morales, Rogelia Monsalve Álvarez, Hernando Guida Ponce, David López Tenorio, Daniel Peñuela Calvache, Marelén Castillo Torres, Hernando González, Rodrigo Campo Hurtado, Heráclito Landinez Suárez, Hernán Sánchez León, Luis Eduardo Díaz Mateus, Andrés Felipe Jiménez, Juan Carlos Wills, Jorge Méndes Hernández, Juan Sebastián Gómez González, Luis Alberto Albán, Santiago Osorio Marín, Felipe Quintero Ovalle, Miguel Polo Polo, Jaime Uscátegui Pastrana, Orlando Castillo Advíncula, Gabriel Parrado, Alirio Uribe Muñoz, Pedro Suárez Vacca, Karyme Cotes Martínez, James Mosquera Torres, Hernán Cadavid Márquez, Luis López Aristizábal, Christian

Garcés, Pedro Baracutao, Dolcey Torres, Wilmer Guerrero, Alfredo Ape Cuello, Jairo Cristo Correa, Carolina Arbeláez, Leonardo Gallego, Julio Triana Quintero, Julio Roberto Salazar, Ingrid Sogamoso, Edward Osorio Aguiar, Carlos Cuenca Chaux, Olga Velásquez Nieto, Cristóbal Caicedo Angulo, John Pérez Rojas, Diógenes Quintero Amaya, Álvaro Monedero, Wadith Manzur, entre otros.

El día 07 de septiembre de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República me designó ponente para el estudio y trámite en esta célula legislativa de la presente iniciativa legislativa de reforma constitucional. En el desarrollo de esa honrosa labor encomendada, se presenta el siguiente informe de ponencia.

## II. Marco Normativo

Las disposiciones normativas concernientes al trámite y contenido de los actos legislativos se encuentran contenidas tanto en el artículo 375 de la Constitución Política, como en los artículos 221, 222, 223, 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992, de la siguiente manera:

- **LEY 5 DE 1992.**

“**Artículo 221. Acto Legislativo.** Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.”

“**Artículo 222. Presentación de Proyectos.** Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias”.

“**Artículo 223. Iniciativa Constituyente.** Pueden presentar proyectos de acto legislativo:

1. El Gobierno Nacional.
2. Diez (10) miembros del Congreso
3. Un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.
4. Un veinte (20%) por ciento de los concejales del país.
5. Un veinte (20%) por ciento de los Diputados del país”.

“**Artículo 224. Períodos ordinarios sucesivos.** El trámite de un proyecto de acto legislativo tendrá lugar en dos (2) períodos ordinarios y consecutivos.

Dos períodos ordinarios de sesiones comprenden una legislatura, a saber: el primero, que comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; y el segundo, desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio”.

“**Artículo 225. Trámite de aprobación.** El proyecto de acto legislativo debe ser aprobado en cada una de las Cámaras por la mayoría simple, en la primera vuelta; publicado por el Gobierno, requerirá de la mayoría absoluta en la segunda vuelta. Ambos períodos no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura”.

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.**

“**Artículo 375.** Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

*El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.*

*En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.*

### III. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

El presente proyecto de Acto Legislativo pretende modificar los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política de 1991 con el fin de presentar un avance en la garantía de la educación como derecho fundamental y servicio público en Colombia. Tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, la educación debe ser de calidad y con pertinencia. Además de ser obligatoria hasta la educación superior, esta debe estar al alcance de todas las personas, independientemente de su condición socioeconómica. Este es un proyecto que garantiza la pluralidad y la diversidad del sistema educativo colombiano, donde la calidad es uno de los estandartes de esta reforma. Objetivos que se logran con la modificación de los artículos mencionados y a través de la creación de la Superintendencia de Educación, permitiendo que las funciones de fomento y prestación del servicio estén separadas de las facultades de inspección y vigilancia de la educación en todos sus niveles y formas.

### IV. MODIFICACIONES PROPUESTAS POR EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

Dada la importancia que entraña una reforma constitucional, resulta pertinente comprender adecuadamente cuáles fueron los cambios concretos que propuso el autor del presente Acto Legislativo con su presentación. Para ello presentamos el siguiente cuadro comparativo:

Tabla No. 1.

Texto constitucional vigente	Texto propuesto por en el Proyecto de Acto Legislativo radicado.
<p>Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.</p> <p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.</p>	<p>Artículo 67. La educación es un derecho fundamental de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura; <b>y deberá ser de calidad y con pertinencia, con el objeto de formar personas capaces de alcanzar la felicidad y que aporten al desarrollo económico, social y cultural del país.</b></p> <p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; <b>en principios y valores que garanticen comportamientos éticos sobre el respeto a la vida, a la honra de las personas, a la diversidad étnica, de género y cultural, a los bienes y recursos del Estado y de las personas; en la generación de riqueza, el desarrollo de inteligencia empresarial, administrativa y financiera, en la práctica ocupacional y laboral, el deporte,</b> la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria <b>desde la educación inicial, entre los cero (0) y seis (6) años, hasta la educación superior en igualdad de condiciones, inclusiva, de calidad y pertinencia para todas las personas, desde las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.</b></p>



<p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>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.</p> <p>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</p>	<p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, <b>para las personas de escasos recursos y/o vulnerables</b>, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>Corresponde al Estado regular y <b>garantizar la calidad y pertinencia de la educación desde la primera infancia hasta la superior</b>; el cumplimiento de sus fines, <b>la formación integral, ética</b>, moral, intelectual, social, afectiva, cívica y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p><b>El Estado, a través de la Superintendencia de Educación, ejercerá la suprema inspección, vigilancia y control, como una política pública independiente de la política pública educativa, sobre los prestadores del servicio público educativo en todos los niveles y formas, sean estos públicos o privados. La Superintendencia de Educación llevará el registro público de títulos, certificaciones, homologaciones, validaciones y convalidaciones de estudios adelantados en el país o en el exterior.</b></p> <p><b>La ley determinará la estructura, competencias específicas, funciones y la financiación de la Superintendencia de Educación.</b></p> <p>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</p>
---	---

**Justificaciones esbozadas en la estructuración inicial del proyecto de Acto Legislativo:**

1. En el artículo 67 se agrega en el primer (1) inciso “*y deberá ser de calidad y con pertinencia con el objeto de formar personas capaces de alcanzar la felicidad y que aporte desarrollo económico, social y cultural del país*”.
2. En el segundo (2) inciso se agrega “*en principios y valores que garanticen comportamientos éticos sobre el respeto a la vida, a la honra de las personas, a la diversidad étnica, de género y cultural, a los bienes y recursos del Estado y de las personas; en la generación de riqueza, el desarrollo de inteligencia empresarial, administrativa y financiera, en la práctica ocupacional y laboral, el deporte, la recreación*”.

Estas modificaciones pretenden acoplarse a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU; en donde encontramos precisamente en el ODS 4, todo lo que se pretende alcanzar en temas de educación al 2030. Es con base en esto, que la UNESCO ha contemplado la felicidad como un componente esencial en la educación para el desarrollo de los países; actualmente la Unesco viene trabajando en el programa “*Escuelas Felices*”<sup>1</sup> con el ánimo de alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.1.

3. En el tercer (3) inciso se adiciona “*desde la educación inicial, entre los cero (0) y seis (6) años, hasta la educación superior en igualdad de condiciones, inclusiva, de calidad y pertinencia para todas las personas, desde las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.*”

Esta modificación se realiza con base en las recomendaciones emitidas por el Ministerio de Educación Nacional a través del concepto emitido para el Proyecto de Acto Legislativo 120 de 2023 Cámara<sup>2</sup> en donde manifestaron lo siguiente:

<sup>1</sup><https://www.unesco.org/es/education-policies/happy-schools#:~:text=La%20felicidad%20es%20subjativa%20y,las%20familias%20y%20las%20comunidades.>

<sup>2</sup> Radicado 2023-EE-087395

*“La propuesta de modificación del artículo 67 de la CPC incluye una imprecisión en relación con el concepto de educación inicial, cuando señala “(...) la educación, que será obligatoria desde la educación inicial, entre los cero (0) y cinco (5) años, hasta la educación superior (...)”. Las normas vigentes establecen la educación inicial como servicio educativo para las niñas y los niños menores de seis (6) años (Decreto 1411 de 29 de julio de 2022)”.*

En cuanto a la parte final del inciso, se realiza con base a diferentes sentencias de la Corte Constitucional sobre disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, como lo son las sentencias T-335 de 2019, T-124 de 2020, T-227 de 2020, T-743 de 2013, T-105 de 2017 o STP9020-2017

4. En el cuarto (4) inciso se adiciona *“para las personas de escasos recursos y/o vulnerables”*

Se realiza la focalización de estos grupos, toda vez que, el mismo inciso superior nos indica que: *“sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”*

5. En el quinto inciso (5) se adiciona *“garantizar la calidad y pertinencia de la educación desde la primera infancia hasta la superior; el cumplimiento de sus fines, la formación integral, ética, moral intelectual, social, afectiva, cívica”.*

Este inciso se basa en el Objetivo de Desarrollo Sostenible de la ONU N° 4 en especial los objetivos 4.1, 4.2 y 4.3.

6. Se adiciona un sexto (6) inciso que ordena *“El Estado, a través de la Superintendencia de Educación, ejercerá la suprema inspección, vigilancia y control, como una política pública independiente de la política pública educativa, sobre los prestadores del servicio público educativo en todos los niveles y formas, sean estos públicos o privados. La Superintendencia de Educación llevará el registro público de títulos, certificaciones, homologaciones, validaciones y convalidaciones de estudios adelantados en el país o en el exterior.*

*La ley determinará la estructura, competencias específicas, funciones y la financiación de la Superintendencia de Educación”.*

Como se describe en la exposición de motivos, lo que busca este acto legislativo es la separación de la Política Pública de Educación realizada por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, de la Inspección y Vigilancia, que está a cargo también del Ministerio de Educación Nacional, con lo cual el Estado es Juez y Parte en todo el proceso; proceso que debería tener diferentes actores para garantizar criterios de imparcialidad y objetividad.

Para lograr esto, se busca la creación de la Superintendencia de Educación. Sin embargo, será el Gobierno Nacional cuando desarrolle este artículo quien deberá determinar la estructura, las competencias, funciones y financiación de la misma al ser un tema de iniciativa privativa del Gobierno de conformidad con el artículo 154 superior.

**Tabla No. 2.**

Texto constitucional vigente	Texto propuesto por en el Proyecto de Acto Legislativo radicado.
<p>Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.</p> <p>La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.</p> <p>La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.</p>	<p>Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones, <b>requisitos y obligaciones para su creación.</b></p> <p>La comunidad educativa participará en la dirección y <b>funcionamiento</b> de las instituciones de educación <b>en todos sus niveles y formas, de manera democrática, participativa, pluralista y directa; se prohíbe cualquier forma de delegación que sustituya la elección directa de los representantes de los estamentos de la comunidad educativa en los órganos de dirección.</b></p> <p>La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.</p>

<p>Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.</p> <p>Las &lt;sic&gt; integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.</p> <p>La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.</p>	<p>Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa, <b>ni será discriminada por sus preferencias religiosas.</b></p> <p>Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a <b>que se garantice</b> una formación con enfoque diferencial que respete y desarrolle su identidad cultural, <b>usos y costumbres.</b></p> <p><b>Los integrantes de los grupos campesinos tendrán derecho a una formación con modelos diferenciales que potencie las capacidades agrícolas, agropecuarias, agroecológicas y ecoturísticas. Los niños y niñas campesinos serán reconocidos como sujetos especiales de derecho, por tanto, el Estado garantizará su derecho a la Educación en términos de calidad, pertinencia y acceso a las TIC.</b></p> <p>La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, con capacidades excepcionales <b>o diferenciales; y reducir la deserción o desescolarización en los niveles señalados en el inciso 5 del artículo 67,</b> son obligaciones especiales del Estado.</p> <p><b>La educación presencial contará con profesorado e infraestructura idónea para atender las necesidades respectivas.</b></p>
--	---

**Justificaciones esbozadas en la estructuración inicial del proyecto de Acto Legislativo:**

1. En el artículo 68 se adiciona en el primer (1) artículo “*requisitos y obligaciones*”.

La educación al ser un servicio público que puede ser prestado por particulares razón por la cual se considera importante que la ley no sólo establezca las condiciones para su creación, sino también los requisitos y sus obligaciones para poder prestar el servicio con calidad y pertinencia.

2. En el segundo (2) inciso se adiciona “*y funcionamiento*”, así como también “*en todos sus niveles y formas, de manera democrática, participativa, pluralista y directa; se prohíbe cualquier forma de delegación que sustituya la elección directa de los representantes de los estamentos de la comunidad educativa en los órganos de dirección.*”

Esta modificación busca que haya una mayor participación por parte de los diferentes actores de la comunidad educativa sin que se puedan escoger participantes por delegación, buscando dar una mayor transparencia en la escogencia de estos.

3. En el cuarto (4) inciso se adiciona, “*ni será discriminada por sus preferencias religiosas.*”

Esta adición al texto constitucional es acorde con que Colombia es un Estado Laico, adicionalmente se concatena con el Artículo 13, que prohíbe cualquier tipo de discriminación entre ellas la religión.

4. En el quinto (5) inciso se adiciona “*que se garantice una formación con enfoque diferencial que respete y desarrolle su identidad cultural, usos y costumbres.*”

Esta modificación busca garantizar que la educación respete la identidad cultural de los grupos étnicos con la finalidad de que no se pierda su identidad cultural.

5. Se adiciona un sexto (6) inciso que ordena “*Los integrantes de los grupos campesinos tendrán derecho a una formación con modelos diferenciales que potencie las capacidades agrícolas, agropecuarias, agroecológicas y ecoturísticas. Los niños y las niñas campesinos serán reconocidos como sujetos especiales de derecho, por tanto, el Estado garantizará su derecho a la Educación en términos de calidad, pertinencia y acceso a las TIC.*”

Esta modificación va encaminada a concatenar la modificación del Artículo 64 de la Constitución Política a través del Acto Legislativo 01 de 2023, en donde se declaró al campesino como sujeto de especial protección.

6. En el séptimo (7) inciso se adiciona “o diferenciales; y reducir la deserción o desescolarización en los niveles señalados en el inciso 5 del artículo 67.”

Con esta modificación se busca garantizar que el estado establezca una serie de políticas con el ánimo de que la educación sea de calidad, tenga pertinencia y pueda reducir la deserción escolar.

**Tabla No. 3.**

Texto constitucional vigente	Texto propuesto por en el Proyecto de Acto Legislativo radicado.
<p>Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.</p> <p>La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.</p> <p>El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.</p> <p>El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.</p>	<p>Artículo 69. Se garantiza la autonomía <b>de las Instituciones de Educación Superior. Las Instituciones de Educación Superior</b> podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos <b>reconociendo y respetando los derechos de la comunidad educativa en los órganos de dirección; las cuales serán supervisadas, vigiladas y controladas de conformidad</b> con la ley.</p> <p>La ley establecerá un régimen especial para <b>las Instituciones de Educación Superior del Estado.</b></p> <p>El Estado fortalecerá <b>el desarrollo de sus condiciones y apoyará</b> la investigación científica <b>en las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas.</b></p> <p>El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso y <b>permanencia</b> de todas las personas a la educación superior. <b>Para tal efecto garantizará la implementación de políticas públicas que contribuyan económicamente en el acceso de los sectores más vulnerables de la sociedad a la educación superior y que gradualmente se garantice la gratuidad en las instituciones de educación superior del Estado, asegurando la adecuada financiación de las mismas.</b></p>

**Justificaciones esbozadas en la estructuración inicial del proyecto de Acto Legislativo:**

1. En el artículo 69 se modifica la expresión “*universitaria*” por la expresión “*de las instituciones de Educación Superior*”. Además, se agrega “*reconociendo y respetando los derechos de la comunidad educativa en los órganos de dirección; las cuales serán supervisadas, vigiladas y controladas de conformidad*”.

La modificación realizada al primer inciso del artículo 69, lo que busca es ampliar el rango de acción, toda vez que, no sólo las universidades son consideradas como Instituciones de Educación Superior, sino también lo son las Instituciones Técnicas y Tecnológicas; con esto se garantiza la igualdad entre las diferentes instituciones de educación superior, cualquiera que sea su nivel y forma.

2. En el segundo (2) inciso se modifica la expresión “*universidades*” por la expresión “*las Instituciones de Educación Superior*”.

No sólo las universidades son consideradas como Instituciones de Educación Superior, sino también lo son las Instituciones Técnicas y Tecnológicas; con esto se garantiza la igualdad entre las diferentes instituciones de educación superior, cualquiera que sea su nivel y forma.

3. El tercer (3) inciso se modifica agregando “el desarrollo de sus condiciones y apoyará la investigación científica en las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas”

Se busca ampliar el alcance para que no sólo se entienda que es para las universidades, sino también para todas las Instituciones de Educación Superior.



4. El cuarto (4) inciso primero adiciona la expresión “y de permanencia” y luego adiciona “Para tal efecto garantizará la implementación de políticas públicas que contribuyan económicamente en el acceso de los sectores más vulnerables de la sociedad a la educación superior y que gradualmente se garantice la gratuidad en las instituciones de educación superior del Estado, asegurando la adecuada financiación de las mismas”.

Se concatena esta modificación con la realizada al artículo 67 de la Constitución, con el ánimo de que haya una consecutividad; adicionalmente para garantizar el acceso a la educación de grupos vulnerables.

**Tabla No. 4.**

Texto constitucional vigente	Texto propuesto por en el Proyecto de Acto Legislativo radicado.
<p>ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:</p> <p>(...)</p> <p>21. Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:</p> <p>(...)</p> <p>21. Ejercer la inspección, vigilancia y <b>control de las condiciones y prestación del servicio educativo a través de la Superintendencia de Educación de conformidad con la ley.</b></p> <p>(...)</p>
<p><b>Justificaciones esbozadas en la estructuración inicial del proyecto de Acto Legislativo:</b></p> <p>1. El numeral 21 del artículo 189 se modifica adicionando “y control de las condiciones y prestación del servicio educativo a través de la Superintendencia de Educación de conformidad con la ley”.</p> <p>Esta modificación se realiza para concatenar el texto superior de conformidad con las modificaciones propuestas a los artículos 67, 68 y 69.</p>	

## V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

En el sector de la educación, la inspección y vigilancia se constituyen tanto en obligaciones de irrestricto cumplimiento como en garantías para el pleno goce de la educación como derecho fundamental. Con ello no sólo se asegura el cumplimiento de las funciones de quienes se desempeñan en la materia sino, además, la calidad de dichos procesos, las condiciones en las que ella se realiza, el buen funcionamiento en general del sistema educativo y, por supuesto, el cumplimiento de la ley y los principios constitucionales. La ausencia de un sistema de inspección y vigilancia afecta la efectiva prestación del servicio y la materialización de la educación como un derecho fundamental, en tanto limita el campo de acción del Estado para garantizar componentes esenciales como la calidad, la pertinencia y el acceso.

Con el propósito de presentar adecuadamente la justificación del presente proyecto de Acto Legislativo, este acápite está estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan los fundamentos constitucionales, legales y doctrinales de la iniciativa. Segundo, se presentan las consideraciones que permiten comprender la importancia de adoptar un nuevo sistema de inspección y vigilancia del sector educativo en “*todos sus niveles*” a través de la creación de la Superintendencia de Educación. En desarrollo de este segundo contenido, se presentan los fundamentos y alcances del actual sistema de inspección y vigilancia, priorizando los componentes esenciales de la educación como derecho fundamental. En tercer lugar, se presenta

el actual marco normativo de inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media, seguido de la normatividad vigente en relación con la educación superior.

### **A. Fundamentos constitucionales, legales y doctrinales del proyecto de Acto Legislativo.**

Tratándose de un enfoque constitucional, la educación en principio no se consagró de forma expresa como un derecho fundamental, pero a través de pronunciamientos jurisprudenciales la noción derecho fundamental ha adquirido mayor importancia. La Corte Constitucional, en consecuencia, señala que la educación tiene rango de derecho fundamental en dos casos concretos: cuando se relaciona con las exigencias de menores de edad y cuando existe una relación con otros derechos.

Siguiendo el análisis en el ámbito constitucional, el artículo 68 también consagra la posibilidad de que instituciones privadas presten servicios de educación. En cumplimiento de sus funciones, el Estado asume los procesos de vigilancia e inspección en aras de garantizar la adecuada prestación del servicio, tutelando de forma efectiva el acceso y calidad del servicio. Al tratarse de este tipo de circunstancias de prestación privada del servicio, se ha precisado que *“las condiciones en las que procede la contratación del servicio educativo, que es la excepción y no la regla, se establecen en la Ley 115 de 1994, la Ley 715 de 2001, el Decreto 1852 de 2015 y el Decreto 030 de 2017, entre otras normas”*<sup>3</sup>.

En un plano legal, la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, dotó al ordenamiento jurídico con los mecanismos requeridos para *“regular el Servicio Público de la Educación”*. Como bien se acota en el artículo 1, y reiterando aspectos sustanciales del artículo 67 constitucional citado con anterioridad, la educación cumple una función social y, además, es concebida como un proceso de formación que se fundamenta en la dignidad humana de las personas.

Tras la sanción de la Ley General de Educación, la expedición del Decreto 907 del 23 de mayo de 1996 estableció unas reglas más claras, aunque insuficientes, en materia de Inspección y Vigilancia. Por ejemplo, el artículo 2 del decreto 907 de 1996, señala el ámbito de aplicación en los siguientes términos:

*“La inspección y vigilancia se ejercerá en relación con la prestación del servicio público educativo formal y no formal y con las modalidades de atención educativa a poblaciones a que se refiere el Título III de la Ley 115 de 1994, que se preste en instituciones educativas del Estado o en establecimientos educativos fundados por particulares.”*

*“La inspección y vigilancia también se ejercerá en lo pertinente, sobre el servicio educativo informal que se ofrezca en desarrollo de los artículos 43 a 45 de la Ley 115 de 1994, sin perjuicio de las competencias que la ley haya asignado a otras autoridades”*

Así mismo, el artículo 3 del mismo decreto da cuenta del objeto en los siguientes términos:

*“La inspección y vigilancia del servicio público educativo estará orientada a velar por el cumplimiento de los mandatos constitucionales sobre educación y de los fines y objetivos generales de la educación establecidos en la Ley 115 de 1994, a procurar y exigir el cumplimiento de las leyes, normas reglamentarias*

<sup>3</sup> Abadía, L. K., Bernal, G., Blanco, C., Guevara, Y., Vega, C., Gómez, S., & Manzano, L. (2020). El derecho a la educación. Perspectivas e indicadores en Colombia y Bogotá.

*y demás actos administrativos sobre el servicio público educativo, a brindar asesoría pedagógica y administrativa para el mejoramiento de las instituciones que lo presten y, en general, a propender por el cumplimiento de las medidas que garanticen el acceso y la permanencia de los educandos en el servicio educativo y las mejores condiciones para su formación integral”.*

Dada la importancia de las anteriores consideraciones, en el año 2002 se expidió el Decreto 1283. Este Decreto organiza el sistema de inspección y vigilancia para la educación preescolar, básica y media, recogiendo el espíritu del Decreto 907 de 1996. Es decir, el Estado fija las reglas de juego del Sistema Nacional de Inspección y Vigilancia en cabeza del presidente de la República, quien delega funciones en el Ministerio de Educación Nacional y, éste a su vez, en los respectivos entes territoriales.

En general, el Sistema Nacional de Inspección y Vigilancia en su conjunto produce una controversial condición pues el presidente de la República es depositario de múltiples competencias. Desde definir y reglamentar el sistema de información (literal a), pasando por vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales (literal c) y aplicar a las entidades territoriales e instituciones educativas oficiales los correctivos y sanciones respectivas (literal e).

Junto con otro tipo de funciones, las competencias del presidente de la República (aunado a las funciones del Ministerio de Educación Nacional y de los entes territoriales) permiten observar un participación y acumulación de funciones excesiva que advierten un sistema donde se es juez y parte en la toma de decisiones respecto a un derecho de cardinal importancia para el desarrollo socio-económico del país. En otras palabras: la objetividad como criterio rector para la acertada toma de decisiones se puede ver comprometida.

En similar sentido, es dable afirmar que la función de inspección y vigilancia de los servicios educativos en Colombia se ha confiado a las entidades territoriales certificadas, para el caso de los niveles de educación preescolar, básica y media, así como la educación para el trabajo y el desarrollo humano; para la educación superior la función se ha ejercido por el Ministerio de Educación Nacional, entidad que expide los lineamientos de la política para el sector y, que a su vez, ejerce la función de supervisar y evaluar la prestación del servicio educativo.

## **B. De la Suprema Inspección y Vigilancia del Estado: Consideraciones Respecto de las dimensiones de la Educación como Derecho.**

Como se indicó, el derecho a la educación tiene una estructura con tres dimensiones a tener presente: *“es un derecho fundamental, es un deber y es un servicio público, principalmente, a cargo del Estado”*<sup>4</sup>. La educación como derecho ha recibido un tratamiento vía jurisprudencial. Entre otras, la sentencia T-743 de 2013 resalta que la educación tiene *“una doble condición de derecho y de servicio público”*. Al catalogarlo como derecho y servicio público, el Estado adquiere un deber de especial tutela para garantizar su efectivo goce. Es importante citar artículo 365 superior, pues señala que *“los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”*.

Al comprender y reconocer la eficiencia como un elemento medular en la naturaleza multidimensional del derecho a la educación, se advierte la importancia de ejercer de forma debida la inspección y vigilancia por parte del Estado. Estas obligaciones no pueden concentrarse en cabeza de quienes al mismo tiempo diseñan la política que rige y desarrolla los

<sup>4</sup> *Id.* pp. 7.

preceptos constitucionales y legales. Al contrario: resulta fundamental erigir una entidad que cuente con la capacidad técnica y operativa para articular este tipo de obligaciones de vigilar e inspeccionar adecuadamente.

Habida cuenta de lo anterior, conviene citar los cuatro componentes esenciales que la Corte Constitucional ha desarrollado en el marco de las garantías del derecho a la educación. De especial atención para el propósito de este proyecto de Acto Legislativo, los componentes son la asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad

Con base en los componentes señalados, deviene fundamental precisar que la creación de una entidad encargada de realizar las actividades de inspección y vigilancia en el sistema de educación adquiere connotada relevancia desde la perspectiva de la prestación del servicio público de educación, así como derecho fundamental. Nótese que cada uno de los componentes descritos son mandatorios; es decir, son de cumplimiento irrestricto al ser parte de una fuente de derecho reconocida constitucionalmente, pues si bien se presentó en el marco de una decisión con efectos inter-partes, los componentes esenciales de la educación han trascendido en el diseño de múltiples instrumentos. Adicionalmente, aun cuando la Corte Constitucional introdujo con fuerza vinculante estos componentes para asegurar la debida prestación del servicio y la materialización del derecho fundamental a la educación, les corresponde a otras autoridades implementarlas de forma eficiente.

Si bien los cuatro componentes permiten arribar con facilidad a la conclusión de que se necesita una institución con capacidad técnica y operativa para garantizar la educación como servicio y derecho fundamental, la adaptabilidad y aceptabilidad adquieren un rol medular al comprender cuál es el alcance efectivo de este proyecto de Acto Legislativo.

En relación con la adaptabilidad, es importante reconocer que la Corte introdujo cambio sustancial al considerar que los estudiantes no deben ajustarse al servicio educativo, sino que éste debe ajustarse a las necesidades de la respectiva población estudiantil. Estos ajustes, sin embargo, son trascendentales en la medida que involucran desde asuntos de infraestructura física como adecuación de programas de aprendizaje. La forma eficiente para adoptar y materializar este tipo de componente pasa por la consolidación de una entidad pública con capacidad técnica y operativa para ejercer la requerida inspección y vigilancia, permitiendo avanzar de forma oportuna en tales cometidos.

La aceptabilidad, entendida como un componente cardinal que busca fortalecer la calidad de la educación, señala que el Estado tiene el deber de ejercer una adecuada inspección y vigilancia de la actividad educativa. Acá, nuevamente, emana prístino parte del propósito de este proyecto de Acto Legislativo, toda vez que el artículo 1 busca modificar el artículo 67 superior, señalando que “el Estado, a través de la Superintendencia de Educación, ejercerá la suprema inspección y vigilancia, como una política pública independiente de la política pública educativa, sobre los prestadores del servicio público educativo en todos los niveles y formas, sean estos públicos o privados”<sup>5</sup>.

### **C. De la función de inspección y vigilancia del sector educativo preescolar, básica y media.**

La primera consideración recae sobre la Ley General de Educación, contenida en la Ley 115 de 1994. Más allá de los componentes reglamentarios de la educación preescolar, básica y media, los aspectos relacionados con la inspección y vigilancia se constituyen en contenidos relevantes

<sup>5</sup> Expresión literal que está incluida en el artículo 1 del presente proyecto de Acto Legislativo, el cual -de ser aprobado- se constituiría en el inciso 5 del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.



en el marco de esta ponencia. Las funciones, por lo tanto, presentan un rol dual, comoquiera el Ministerio de Educación Nacional y las secretarías de entidades territoriales tienen obligaciones en sus respectivas jurisdicciones.

Tratándose de la política y la planeación, el Ministerio formula las políticas y metas del sector, diseñando “*lineamientos generales de los procesos curriculares*” y estructurando el Registro Único Nacional de docentes del sector público (numeral 1, artículo 148, Ley 115 de 1994). En relación con la función de inspección y vigilancia, el Ministerio debe velar por el cumplimiento tanto de la ley como los reglamentos sobre educación (literal a, numeral 2); asesora a las entidades territoriales en lo tocante a procesos curriculares (literal b, numeral 2); debe evaluar constantemente “*la prestación del servicio educativo*” (literal c, numeral 2); y, finalmente, fija criterios para evaluar el rendimiento de los estudiantes y hace cumplir lo preceptuado en el Escalafón y Estatuto Docente (literales d y e, respectivamente).

Por su parte, las secretarías de educación de los departamentos, distritos y municipios también ejercen funciones de inspección y vigilancia del servicio educativo en sus jurisdicciones. Bien lo dispone el artículo 151 de la citada Ley 155 de 1994, en tanto consagra como funciones de estas entidades territoriales velar por la calidad y cobertura (literal a), supervisar los servicios de educación tanto por entidades públicas como privadas (literal c) “*dirigir y coordinar el control y la evaluación de calidad*” (literal e), sancionar instituciones educativas de conformidad con las evaluaciones de calidad y gestión (literal j).

Adicionalmente, la Ley 715 de 2001 establece de forma expresa funciones de inspección y vigilancia en cabeza de las entidades territoriales. En concreto, esta Ley establece que los departamentos, distritos y municipios certificados deben “*ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el presidente de la República*”, disposiciones normativas contenidas en los numerales 6.2.7. y 7.8., respectivamente.

Las consideraciones presentadas permiten comprender un inicial desarrollo de competencias de inspección y vigilancia en cabeza de entidades territoriales en relación con educación preescolar, básica y media. Funciones que ejercen de forma complementaria tanto por la delegación del presidente como con criterios que diseña el Ministerio de Educación Nacional.

De ese rol de funciones intrincado entre niveles del orden central y regional, se observan limitaciones que son prevalentes para ejercer las funciones de inspección y vigilancia con independencia, al amparo de una entidad única rectora que no haga las veces de juez y parte. En ese orden de ideas, este proyecto de Acto Legislativo modifica el artículo 67 constitucional, consagrando en el sexto inciso que “el Estado, a través de la Superintendencia de Educación, ejercerá la suprema inspección, vigilancia y control, como una política pública independiente de la política pública educativa, sobre los prestadores del servicio público educativo en todos los niveles y formas, sean estos públicos o privados” (negrilla fuera del texto original).

Nótese que el inciso propuesto en el artículo 1 de este proyecto de Acto Legislativo refiere a “*los prestadores del servicio público educativo en todos los niveles y formas, sean estos públicos o privados*”. Al precisar que se ejercerá la inspección y vigilancia en todos los niveles y formas, se advierte que involucra a la educación preescolar, básica y media.

Indica el autor en la exposición de motivos del presente Proyecto de Acto Legislativo que:

*“Según los datos reportados por el Ministerio de Educación Nacional, la matrícula privada en Colombia es atendida por 11.264 establecimientos educativos, incluidas*

*instituciones educativas que ofrecen al menos un grado de preescolar y los nueve grados de educación básica, centros educativos y jardines infantiles. Dentro de este número de establecimientos, más del 1% tiene pendiente la aprobación oficial para su funcionamiento<sup>6</sup>.*

*A pesar del mandato constitucional, en la ley 715 de 2001, en su artículo 15 se consagró la "Destinación". Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:*

*"15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.*

*15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas".*

*15.3. Provisión de la canasta educativa.*

*15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa*

*(...).*

*De acuerdo con lo estipulado en dicho artículo, la financiación para el reconocimiento de los salarios y prestaciones de ley para los supervisores deja de existir en el rubro de "Prestación del servicio". Significa esto, que una función tan importante de la Inspección y Vigilancia, a partir de la ley 715 de 2001, como es el cargo de supervisor quedará, a futuro, sin financiación, siendo que sólo se mantendrá en la nómina de directivos docentes a los actuales supervisores. Lo anterior muestra que no se ejercerá supervisión y vigilancia sobre las instituciones educativas de preescolar básica y media tanto oficiales como no oficiales; Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, las cuales son en un alto porcentaje ofrecidas por el sector privado y, desde luego, los parámetros de Calidad quedarán a merced de la voluntad de las Instituciones Educativas ocasionando distorsiones y arbitrarios en el servicio.*

#### **D. Instituciones de Educación para el trabajo y el desarrollo humano en Colombia.**

Indican los autores en la exposición de motivos del presente Proyecto de Acto Legislativo que:

<i>"Total instituciones activas ETDH</i>	<i>Certificado Calidad</i>	<i>Certificado Vigente</i>	<i>Calidad</i>	<i>Porcentaje Vigente</i>	<i>Calidad</i>
4.097	657		331		8,08%

<i>Total Programas activos ETDH</i>	<i>Certificado Calidad</i>	<i>Certificado Vigente</i>	<i>calidad</i>	<i>Porcentaje Vigente</i>	<i>Calidad</i>
21.306	2.964		1.585		7,44%

*Fuente: Ministerio de Educación Nacional.*

*En un documento de abril de 2022 elaborado por la Federación Nacional de Departamentos, en el ítem de educación, página 53, se menciona:*

*"En 2016, el MEN realizó una encuesta a las entidades territoriales certificadas en educación para conocer el diagnóstico del macroproceso de inspección y vigilancia; según las entidades encuestadas el 65,4% de los secretarios de*

<sup>6</sup> Estadísticas Ministerio de Educación Nacional, 2021.

*educación son los responsables de ejercer la inspección y vigilancia en su jurisdicción, otros permiten que la subsecretaría, una dirección, una oficina y otra se encarguen de estas funciones. Sin embargo, el 69% de los encuestados manifestó que no tienen algún tipo de división territorial para ejercer esta función, con lo cual se dificulta la cobertura de toda su jurisdicción para el ejercicio de estas funciones"*

### **E. Inspección y Vigilancia en la Educación Superior.**

En relación con la función de inspección y vigilancia, existen antecedentes legislativos y jurisprudenciales de vital importancia para comprender adecuadamente los fundamentos e implicaciones de esta iniciativa de proyecto de Acto Legislativo.

En ejercicio legítimo de sus funciones constitucionales, el Congreso de la República profirió la Ley 1740 de 2014. Esta Ley desarrolló parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, con el propósito de regular la inspección y vigilancia de la educación superior. En consecuencia, se incluyó el artículo 23 estableciendo la obligación, en cabeza del gobierno nacional, de presentar una iniciativa ante el Congreso para crear la superintendencia de educación en un término no superior a un año desde la vigencia de la Ley referida.

Si bien este fue un primer logro en materia legislativa, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del mencionado artículo 23. En su decisión arguyó que la imposición de un término para que el ejecutivo presentara un proyecto de ley para crear una entidad se tornaba en un condicionamiento equivocado, *“tanto al señalar un término imperativo para su presentación ante el Congreso como al limitar su contenido”*<sup>7</sup>.

Una consideración relevante se advierte cuando la Corte precisó que la facultad para presentar iniciativas legislativas es discrecional y autónoma. Cuando el Congreso, en consecuencia, impuso un término para que la rama Ejecutiva radicara un proyecto constituía una intromisión indebida. En concreto, la Corte consideró:

*“La norma (artículo 23) establece (un) deber jurídico para que ejecutivo radique obligatoriamente iniciativa legislativa para crear la Superintendencia de Educación sin tener en cuenta la voluntad privativa, exclusiva y excluyente del Gobierno”*<sup>8</sup>.

La Corte Constitucional, adicionalmente, realizó una evaluación integral de la Ley 1740 de 2014 con el propósito de resolver adecuadamente la demanda presentada respecto del artículo 23<sup>9</sup>. Parte de esa evaluación resulta pertinente para comprender cabalmente los antecedentes relacionados con el proyecto de Acto Legislativo acá analizado. Luego de revisar aspectos concretos desarrollados en la exposición de motivos de lo que fuera el proyecto de ley respectivo<sup>10</sup>, la Corte sintetizó los principales propósitos de la creación de la Superintendencia

<sup>7</sup> Corte Constitucional. M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sentencia C-031 de 2017.

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> En particular, la Corte precisó que “para entender la dinámica que encierra el trámite destinado a la creación de la Superintendencia de Educación, de conformidad con lo regulado en la disposición objeto de demanda, es preciso realizar un examen global a la mencionada ley, de donde surge que a través ella se dispuso de un conjunto de herramientas dirigidas a fortalecer los mecanismos de inspección y vigilancia de la educación superior en Colombia” (Sentencia C-031 de 2017)

<sup>10</sup> Proyecto de Ley número 124 de 2014 Senado, “por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior y se dictan otras disposiciones”. Gaceta 747 de 2014.

de Educación, entre los cuales estaban medidas de cuño preventivo y sancionatorio. Para mayor claridad, obsérvese lo indicado por el Alto Tribunal Constitucional:

*“En la exposición de motivos, se hizo referencia a la falta de instrumentos y de mecanismos eficaces para que el Ministerio de Educación Nacional pudiese garantizar la continuidad y calidad del servicio educativo en el nivel de educación superior. Con tal propósito, se **propuso ampliar las herramientas de inspección y vigilancia, incluyendo medidas de carácter preventivo y sancionatorio, como ocurre con la posibilidad de solicitar la entrega de información, actos y contratos; designar un inspector in situ; disponer el manejo de recursos por medio de una fiducia; u ordenar la cesación definitiva de actividades no autorizadas**”<sup>11</sup>. (Negrilla fuera del texto original)*

Adicional a lo indicado, la Corte resumió un argumento que para el legislador fue predominante en los debates surtidos para entonces. Junto a la importancia de crear una entidad *“técnico y especializada dotada de servidores de altísimo nivel”*, se subrayó que la *“efectividad de las funciones de inspección y vigilancia depende de la existencia de una institución independiente frente al Ministerio, sobre todo cuando el control recae respecto de universidades públicas, en las que dicha cartera hace parte de los órganos de dirección”<sup>12</sup>*.

Prohijado a la expedición de la Ley 1740 de 2014, un avance en esta materia se presentó a través del Decreto 2070 de 2015. Al reglamentar el ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia sobre la educación superior, el Gobierno Nacional precisó parámetros para la designación de delegados *“ante los órganos de dirección, y de los inspectores in situ, consejeros”*, entre otros, en las instituciones de educación superior.

Al mismo tiempo, fijó como ámbito de aplicación *“todas las instituciones que presten el servicio de educación superior”*, supeditándolas a la inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional. Entiéndase, entonces, que tanto instituciones privadas como públicas quedaron bajo este tipo de funciones del Ministerio, permitiendo ejercerlas en búsqueda de mayor eficiencia. Aun cuando esto supuso un primer avance, no es suficiente porque dichas funciones siguen recayendo en cabeza del Ministerio de Educación, quien tiene asiento en los cuadros directivos de las universidades públicas mientras que ejerce su vigilancia e inspección.

Nótese que el citado Decreto 2070 de 2015 también consagró que *“la inspección y vigilancia de la educación superior son de carácter preventivo y sancionatorio” (artículo 2.5.3.9.2.1.2)*. *Esta función recoge las preocupaciones antes descritas, en tanto se incluyó un instrumento que permite adoptar de forma preventiva los correctivos requeridos para el buen funcionamiento del sector de educación superior, y consagró la función sancionatoria que contribuye a generar fuerza vinculante en los procesos de vigilancia e inspección respectivos. Sin embargo, estas funciones están en cabeza del Ministerio, que actúa también como parte en los procesos de diseño de políticas y, además, “en las que dicha cartera hace parte de los órganos de dirección”<sup>13</sup>*

Como se indicó en los fundamentos constitucionales de esta iniciativa de Acto Legislativo, incluido en el acápite b del presente informe de ponencia, el derecho a la educación tiene una dimensión dual como derecho fundamental y servicio público. Mientras que la dimensión de

<sup>11</sup> Op Cit. Sentencia C-031 de 2017.

<sup>12</sup> Según lo anota la Corte Constitucional en el pie de página 38 de la Sentencia C-031 de 2017, este argumento fue esgrimido por la entonces senadora Claudia López Hernández, en sesión del 3 de diciembre de 2014. En esta sesión se realizó una audiencia informal donde, además de diferentes senadores, participó el Sindicato Nacional de Directivos Docentes de Colombia.

<sup>13</sup> Ver pie de página 16 que acompaña este informe de ponencia.



servicio público le impone al Estado la obligación de desplegar acciones concretas para prestar el servicio de manera eficiente, la educación como derecho impone el deber materializar su dimensión como derecho fundamental, inextricablemente asociados a la dignidad humana y valores fundantes del Estado Social de Derecho.

La inspección y vigilancia, en consecuencia, se constituyen en funciones determinantes para garantizar el cumplimiento de los deberes del Estado en relación con la educación como derecho fundamental y servicio público. Funciones, sin embargo, que deben ser ejercidas por un órgano independiente del Ministerio de Educación Nacional, permitiendo que el sistema de educación cuente con instrumentos efectivos para garantizar la prestación del servicio de educación de forma eficiente y materializando su dimensión como derecho fundamental con especial enfoque en los componentes esenciales de este.

#### **F. De las funciones de inspección y vigilancia en el marco de la autonomía universitaria.**

La autonomía universitaria está garantizada en el artículo 69 de la Constitución Política de 1991. El estudio de sus alcances e importancia ha sido ampliamente reconocido, en tanto permite el libre desarrollo sin interferencias indebidas. Específicamente, la Corte ha señalado que la autonomía universitaria se refiere a la “*capacidad de autorregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior*”<sup>14</sup>.

En similar sentido, Luis Orozco afirma que la autonomía universitaria “*consiste en la capacidad de autodeterminación que tiene la Universidad para asumir desde sí misma las exigencias que esta actividad requiere y aquellas otras que se derivan de su compromiso y responsabilidad frente a la sociedad, quien le delega la función de formación de su talento humano*”<sup>15</sup>. Nótese que desde el ámbito académico también se resalta su importancia, dado que sus alcances materializan otros cometidos superiores como la autodeterminación individual y el libre desarrollo de la personalidad, que permiten que las personas puedan ejecutar sus propósitos individuales en un ambiente libre de injerencias indebidas.

Al amparo de desarrollos jurisprudenciales, sin embargo, la Corte Constitucional ha precisado que la autonomía universitaria no es absoluta, comoquiera que está limitada “*principalmente por la ley y el respeto a los derechos fundamentales de toda la comunidad del centro universitario*”<sup>16</sup>. Esta acotación resulta de especial interés para el análisis del proyecto de Acto Legislativo que rige este informe de ponencia, dado que la reforma constitucional que implica la modificación de los artículos 67, 68, 69 y el numeral 21 del artículo 189, no conculca la autonomía universitaria.

Es importante reafirmar que en principio este proyecto de Acto Legislativo no constriñe la autonomía universitaria. Por el contrario: la reafirma porque mantiene incólume preceptuado en el artículo 69 superior en lo referido a que “*se garantiza la autonomía de las instituciones de Educación Superior*”, las cuales “*podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, reconociendo y respetando los derechos de la comunidad educativa en los órganos de dirección; las cuales serán supervisadas, vigiladas y controladas de conformidad con la ley*”. Aun con estas consideraciones, existen implicaciones al incluir entre las funciones del

<sup>14</sup> Corte Constitucional. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. Sentencia T-310 de 1999.

<sup>15</sup> Luis Orozco. La autonomía universitaria, un compromiso consigo misma y con la sociedad. 2019. Link: <https://uniandes.edu.co/es/noticias/filosofia/opinion-la-autonomia-universitaria-un-compromiso-consigo-misma-y-con-la-sociedad>

<sup>16</sup> Corte Constitucional. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia T-141 de 2013.

presidente de la República la posibilidad de ejercer el control sobre estas instituciones, como se profundiza en el siguiente acápite del presente informe de ponencia (acápito titulado “*del control en el sistema educativo colombiano*”).

Como ya se indicó, la Corte Constitucional ha señalado que la autonomía universitaria no es limitada, porque en concreto se puede delimitar a través de cuatro factores. Límites que están dados por los derechos fundamentales de la población estudiantil, entre los cuales está lo dispuesto por el artículo 67 superior, permitiendo comprender que el Estado tiene la facultad de inspeccionar y vigilar el servicio educativo en búsqueda de su prestación efectiva. En concreto, la Corte ha indicado que los cuatro límites de la autonomía universitaria son:

*“(i) la facultad que el artículo 67 le otorga a las autoridades del Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, y para garantizar el adecuado cubrimiento del servicio; (ii) la competencia que el artículo 69 le atribuye al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, (iii) el amplio margen de configuración política que el artículo 150-23 le reconoce al Congreso para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos, entre los que se cuenta el de educación, y, finalmente, (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, derivado de la obligación que el artículo 2° de la Carta le impone a las autoridades de la República para garantizar y propender por la efectividad de todos los derechos ciudadanos”<sup>17</sup>*

Este proyecto de Acto Legislativo, en consecuencia, no sólo garantiza la autonomía universitaria en los términos incluidos para la aprobación del articulado, sino que busca fortalecer los instrumentos de inspección y vigilancia de la educación en todos sus niveles y formas a través de la Superintendencia de Educación. No es dable concluir que estos lineamientos antagonizan con la autonomía universitaria, sino que por el contrario la garantiza y facilita la adopción de mecanismos para que la educación se materialice de forma eficiente como un derecho fundamental y un servicio público.

Indica el autor en la exposición de motivos del presente Proyecto de Acto Legislativo que:

*“La finalidad de la presente ley es establecer las normas de la inspección y vigilancia de la educación superior en Colombia, con el fin de velar por la calidad de este servicio público, su continuidad, la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, el cumplimiento de sus objetivos, el adecuado cubrimiento del servicio y porque en las instituciones de educación superior sus rentas se conserven y se apliquen debidamente, garantizando siempre la autonomía universitaria constitucionalmente establecida.*

*El artículo 23 de la misma ley dice:*

*“ARTÍCULO 23: TRÁMITES PARA SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN. Durante el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, el gobierno nacional, deberá presentar al Congreso de la República un proyecto de ley mediante el cual se cree la Superintendencia de Educación. Las normas que reglamenten la creación y el funcionamiento de la Superintendencia de la educación, quien tendrá la finalidad de garantizar el derecho a la educación, los fines constitucionales y legales de la educación, la autonomía universitaria, los derechos de los diferentes grupos de la comunidad académica, la calidad, eficiencia y continuidad en la prestación del servicio educativo.*

<sup>17</sup> *Id.* Sentencia T-141 de 2013.



A pesar de que en la Ley 1740 de 2014, se aprobó por parte del legislativo la necesidad de crear la Superintendencia de educación, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-031 de 2017, declaró su inconstitucionalidad al no haber sido dicho artículo, iniciativa del Gobierno Nacional; sino por parte del Legislativo, a pesar de contar con el aval del Gobierno Nacional, tal cómo se puede observar en algunos de sus considerandos de la sentencia aquí mencionada en la que se manifestaba los siguiente:

(...)

"Sin embargo, desde la discusión y deliberación en comisiones conjuntas, se planteó la necesidad de crear una Superintendencia de Educación. Con tal propósito, en primer lugar, se hizo referencia a la importancia de contar con un organismo técnico y especializado dotado de servidores de altísimo nivel alejado de cualquier injerencia de los distintos sectores políticos. Y, en segundo lugar, se expuso que la efectividad de las funciones de inspección y vigilancia depende de la existencia de una institución independiente frente al Ministerio, sobre todo cuando el control recae respecto de universidades públicas, en las que dicha cartera hace parte de los órganos de dirección.

Ante esta circunstancia, el debate sobre la creación de la Superintendencia de Educación se retomó en las Plenarias de Cámara y Senado, en dicho orden, en donde se presentó una proposición con el texto que corresponde al actual artículo 23 de la Ley 1740 de 2014, objeto de acusación. Precisamente, en la Cámara de Representantes, en sesión del 15 de diciembre de 2014, fue inicialmente aprobada la citada disposición, en cuyo debate se destacó que se trató de un texto concertado con el Ministerio de Educación Nacional y frente al cual la Ministra de aquél entonces otorgó su aval. Esta misma norma se replicó en el Senado de la República, en sesión del día 16 del mes y año en cita, en el que se decidió acoger el texto que finalmente había sido adoptado en la Cámara de Representantes.

Dentro de la explicación que se brinda en ambas cámaras frente al artículo en mención, se destaca que se trata de una disposición de aplicación mediata, por virtud de la cual se otorga un plazo perentorio al Gobierno Nacional, sin que se concedan facultades extraordinarias, para que éste concurra ante el Congreso de la República mediante la presentación de una iniciativa legislativa, previamente discutida con los distintos actores del sector de la educación, en la que se defina el rol y el alcance de las facultades de la citada Superintendencia, con el fin de que ella asuma las potestades sancionatorias y de vigilancia especial que en la actualidad se encuentran a cargo del Ministerio de Educación Nacional. De esta manera, a juicio de los congresistas, se pretendía superar las dificultades previamente mencionadas respecto de la independencia y especialidad que se requiere en el órgano de control.» Subrayas y negrillas propias.

	Oficial	Privada	Total
Universidades	33	53	86
Inst. Univ.	31	102	133
Inst. Tecnológicas	10	37	47
Ins. Técnicas Profesionales	9	21	30
	83	213	296

Fuente: Observatorio de la Universidad Colombiana. 24 de abril de 2022.

La Inspección y Vigilancia en la educación superior (Universidades, Instituciones Universitarias, Instituciones Tecnológicas e Instituciones Técnicas Profesionales), desde la promulgación de la Constitución del 1991 y antes de la misma, ha sido ejercida por una dependencia del Ministerio de Educación denominada "Subdirección de Inspección y Vigilancia", que como se aprecia, ni siquiera tiene el alcance de una dirección, lo cual implica

*serias limitaciones en cuanto a talento humano, ocasionando que la operación en terreno sea bastante limitada o se ejerza a través de personal contratado por la modalidad de "prestación de servicios".*

*El concepto de "autonomía universitaria", se ha presentado, en el espíritu de algunas comunidades académicas, de diversa forma y, en general, para ciertas Instituciones de Educación Superior su aplicación desconoce los principios de: responsabilidad, autorregulación y privilegio del bien social. Las formas distorsionadas de entender y aplicar autonomía, concepto regulador del subsistema, ocasiona desarticulaciones en los fines del servicio afectando, incluso, el derecho a la educación. A esto se une la multiplicidad de procesos y procedimientos académicos y administrativos en las IES muchas veces sin reglas claras de calidad. Estos dos elementos hacen del ejercicio de la función de Inspección y Vigilancia un procedimiento muy complejo. Ahora bien, para el logro de los objetivos, el sistema requiere de un talento humano calificado, con continuidad en su gestión y recursos tecnológicos de apoyo asunto que en muchísimos casos no corresponde ya sea por las formas de contratación o bien por las limitaciones en el número de profesionales requeridos para tal función.*

*Ahora bien, en cuanto al alcance de la autonomía universitaria la Sentencia C-547 de 1994 de la Corte constitucional precisó:*

*"La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de esta, las universidades tienen el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Haciendo un análisis de las normas constitucionales que rigen este punto, se concluye que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que 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; y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos".*

*Doctrina: El estado puede y debe intervenir la educación superior en procura de calidad, eficiencia y equidad. "La autonomía es relativa en la medida en que se encuentra articulada, de una parte, a la naturaleza y exigencia de la producción intelectual y, a la dimensión ético social del mismo y de otra, a las implicaciones del servicio público que tiene y que la constitución explícita en su artículo 67.*

*Ese carácter de servicio público significa que si el estado no interviene podría producirse del mismo una cantidad no óptima ya sea de formación profesional, o de investigación formativa o básica o de las labores de extensión. En tal sentido el estado interviene en procura de la calidad, eficiencia y equidad del servicio que se presta. El fundamento de esta tesis en el hecho de considerar la educación como un derecho humano y en la finalidad social de la misma, es decir, el desarrollo y crecimiento integral de la persona como un todo y como miembro de una comunidad (artículo 67 C.N.). En razón a ello el Estado, tanto como la sociedad y la familia son responsables e éste y de las condiciones en que se presta. Aquí radica la fuerza del interés social que implica el servicio cualquiera que sea la Institución que lo preste. Por estas razones el estado regula y ejerce la suprema inspección y vigilancia 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"*



### G. Cifras de Inspección y Vigilancia en la Educación Superior.

Como indican los autores en la exposición de motivos del presente Proyecto de Acto Legislativo, las cifras actuales de inspección y vigilancia en la educación superior permiten comprender los alcances de esta iniciativa. En concreto, la estructuración inicial de esta iniciativa legislativa precisa que:

*“De acuerdo con los datos provenientes del Ministerio de Educación Nacional, en el periodo que va de 2015 al 2020 las Instituciones de Educación superior privadas han sido sancionadas mientras que las oficiales lo han sido en menor proporción. A nivel de los directivos, el mayor número de sanciones tuvo lugar en el año 2017 con una amonestación y dos inhabilidades. La sanción más recurrente es la de la multa, siendo menor la cancelación de las personerías jurídicas. Esta información refleja múltiples problemas entre los cuales puede considerarse el mal uso de la autonomía universitaria la cual se traslada, en muchos casos, al manejo de los recursos financieros, la prestación del servicio, la oferta de programas de formación sin los requisitos de ley, entre otros.*

CONSOLIDADOS SANCIONES MEN IES 2015 - 2020								
Año	N° IES	Privadas	Públicas	Directivos	Multa SMMLV	Amonestación	Cancelación Personería Jurídica	Inhabilitado
2015	7	5	2	0	4	2	1	
2016	6	6		3	6			
2017	29	28	1	13	25	1	1	2
2018	13	11	2	9	8	2		2
2019	10	10		6	9		1	
2020	2	1	1	1	2			
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>61</b>	<b>6</b>	<b>32</b>	<b>54</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>

Fuente: Elaboración Propia. Datos tomados MEN Sanciones 2015-2020. Noviembre 11 de 2021

En definitiva, pese a la existencia de toda una normativa que regula la inspección y vigilancia en el sector educativo, es importante resaltar que todas estas entidades (Ministerio de Educación Nacional y Secretarías de Educación) deben cumplir, al mismo tiempo, con las funciones de fomento, asesoría y acompañamiento a las instituciones educativas, lo que representa varias dificultades a la hora de ejercer una efectiva vigilancia e inspección en la práctica, a saber:

1. Las responsabilidades atribuidas al Ministerio de Educación al ser la autoridad que se encarga de definir las funciones de liderazgo estratégico y de asistencia técnica y a su vez las funciones de vigilancia, conllevan a que ésta autoridad al mismo tiempo sea juez y parte en la dirección y la supervisión del sistema de educación.
2. Deficiencia de recursos destinados para el ejercicio de supervisión que recae a su vez en la falta de personal para que ejerza las funciones de inspección y vigilancia en relación con el amplio universo de vigilados.
3. En lo que refiere a la educación para el trabajo y el desarrollo humano no hay una unidad o una estructura administrativa en las secretarías de educación que ejerza la función.

En el artículo "La Superintendencia de Educación y otras recomendaciones para mejorar la calidad en Colombia" adelantado por Diego Escallón Arango; en donde hace referencia a diferentes estudios; entre ellos, a uno adelantado por parte del Banco Mundial (2007); en donde nos indica que hay una tendencia mundial a fortalecer los sistemas de regulación de la educación; adicionalmente, el artículo, nos comenta sobre los efectos positivos de la inspección y vigilancia; toda vez que, al generarse una inspección continua se observan las diferentes falencias de las instituciones y permite adelantar estrategias para para mejorar la prestación del servicio y así mismo la calidad de los mismos establecimientos educativos.

También nos indica en su artículo, que la idea de la creación de una Superintendencia en Colombia no es nueva; que de esto ya se ha venido hablando desde 1998 por varios

*doctrinantes; al igual que nos comenta la recomendación emitida por parte de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública de 2017, "recomendó crear la Superintendencia de Educación, con la capacidad para intervenir las secretarías de Educación y las instituciones educativas, a fin de asegurar el buen uso de los recursos de la educación en todos sus niveles"; e indica al igual que nosotros, que con esta Superintendencia de Educación, se elimina el rol de juez y parte.*

*Por último, en sus recomendaciones se manifiesta lo siguiente:*

(...)

*"Mejorar la calidad de la educación en Colombia supone modificaciones, acciones y decisiones sistemáticas, una revisión de todo el sistema educativo, y exige un Estado fuerte que vigile e inspeccione los estándares de política pública educativa y sancione a aquellos que no los cumplan. Por esto, se debe fortalecer la institucionalidad del sistema de inspección y vigilancia en todos sus niveles y unificar el régimen de manera clara, expresa y concisa, al igual que modificar su esquema organizacional.*

(...)

*Por esto, es necesario unificar el sistema normativo de inspección y vigilancia en la educación para promover las herramientas preventivas, la supervisión de los establecimientos educativos y crear una institucionalidad fuerte capaz de vigilar, inspeccionar y cuando haya una mala prestación del servicio, sancionar a través de la Superintendencia de Educación en Colombia" Negrillas y subrayas propias.*

*Todo lo anterior, motiva a que se presente nuevamente al Senado de la República el presente proyecto de acto legislativo, con las observaciones planteadas en la Cámara de Representantes y por parte del Ministerio de Educación".*

## **H. Del control en el sistema educativo colombiano.**

Este informe de ponencia ha priorizado las ventajas que supone el fortalecimiento de las funciones de inspección y vigilancia de la educación a través de la creación de la Superintendencia de Educación, así como otros cambios propuestos en el proyecto de Acto Legislativo acá analizado. Entre los factores medulares que se precisan en este informe de ponencia en clara relación con la naturaleza del proyecto estudiado está el reconocimiento de la educación como un servicio público y un derecho fundamental, así como los componentes esenciales de la educación entre los que se cuentan la asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad<sup>18</sup>.

Aun con las referidas ventajas del proyecto de Acto Legislativo, existe un componente que debe ser analizado con precaución dadas sus posibles implicaciones negativas. Fíjese que este proyecto propone en tres artículos diferentes la facultad de "inspección, vigilancia y control". El cambio sustancial se presenta con la facultad de ejercer control, comoquiera que la inspección y vigilancia como facultades que ejerce el presidente de la República están prescritas en el texto constitucional vigente (numeral 21, artículo 189).

En concreto, este proyecto de Acto Legislativo busca modificar los siguientes artículos:

- El artículo 1 de este PAL busca modificar el artículo 67 constitucional, agregándole - entre otros- el inciso 5, el cual establece que **"el Estado, a través de la**

<sup>18</sup> El artículo 1 del proyecto de Acto Legislativo busca modificar el artículo 67 superior, incluyendo en el inciso 2 estos componentes esenciales. En concreto el inciso 2 reza que "el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria desde la educación inicial, entre los cero (0) y seis (6) años, hasta la educación superior en igualdad de condiciones, inclusiva, de calidad y pertinencia para todas las personas, desde las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad".

**Superintendencia de Educación, ejercerá la suprema inspección, vigilancia y control**, como una política pública independiente de la política pública educativa, sobre los prestadores del servicio público educativo en todos los niveles y formas, sean estos públicos o privados” (negrilla fuera del texto original).

- El artículo 3 del presente PAL pretende modificar el artículo 69 constitucional vigente, indicando que **“se garantiza la autonomía de las Instituciones de Educación Superior. (...); las cuales serán supervisadas, vigiladas y controladas de conformidad con la ley”**. (negrilla fuera del texto original).
- El artículo 4 busca modificar el numeral 21 del artículo 189 constitucional, introduciendo la facultad de ejercer control en cabeza del presidente de la República, consagrando que al presidente de la República le corresponde (...) **“ejercer la inspección, vigilancia y control de las condiciones y prestación del servicio educativo a través de la Superintendencia de Educación de conformidad con la ley”**. (negrilla fuera del texto original).

Tratándose de la modificación propuesta en este PAL respecto de las facultades del presidente de la República, el numeral 21 del artículo 189 superior en la actualidad consagra sólo la facultad de *“ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley”*. Es decir, entre los otros cambios relacionados con la facultad de ejercer el control del servicio educativo, en este caso le otorga al presidente de la República la connotada posibilidad de controlar este servicio, con clara incidencia sobre el derecho fundamental de la educación.

Estos cambios, en consecuencia, devienen sustanciales y deben ser revisados -como ya se indicó- con cautela. Como se ha analizado en el este informe de ponencia, la autonomía universitaria se constituye en un elemento vital para el adecuado desarrollo de la prestación del servicio como de la materialización del derecho fundamental de la educación. Aun cuando la Corte Constitucional ha zanjado diferentes discusiones al precisar que esta autonomía no es absoluta, los límites están debidamente establecidos.

Nótese, por lo tanto, que los alcances y limitaciones de la autonomía escolar han ocupado ampliamente la atención de las autoridades nacionales. Como se precisó en el acápite anterior, la Corte Constitucional ha considerado que esta autonomía no es absoluta, por lo cual no se conculca al amparo de la inspección y vigilancia que ejerce el Estado como un deber constitucional. Empero, las intervenciones del Estado deben ser proporcionales en la búsqueda de los fines previstos como legítimos, los cuales deben ajustarse a las cuatro causales expuestas por la Corte Constitucional. Causales que fueron explicadas en el acápite anterior del presente informe de ponencia.

Es importante ilustrar este punto con las decisiones adoptadas por la Corte al resolver demandas de constitucionalidad en asuntos similares. Por ejemplo: la múltiple citada la Ley 1740 de 2014, que desarrolla parcialmente el artículo 67 superior y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189, fue demandada porque el querellante consideraba que las ***medidas de vigilancia especial, como instrumentos enmarcados en la facultad de inspección y vigilancia***, vulneraban la autonomía universitaria. La Corte negó las pretensiones y reafirmó que los instrumentos de inspección y vigilancia no desconocen la autonomía referida, comoquiera que esta función se ejerce en búsqueda y materialización de otros fines constitucionales. En concreto, la Corte afirmó:

*“En lo que concierne a la inspección y vigilancia del Estado en la prestación del servicio público de educación superior, la Corte ha señalado que esta debe ejercitarse dentro del marco constitucional y conforme a las reglas y a los precisos instrumentos que al efecto haya dispuesto la ley ( Artículo 150, numeral*

8, C.P.) los cuales encuentran límite no solo en el núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente reconocida a las universidades (Artículo 69 C.P.) sino en la necesidad de que esas instituciones en ejercicio de esa misma autonomía logren cabalmente los altos fines sociales previstos en la misma Constitución para los que han sido creadas como producto de la iniciativa de los particulares encaminada a la satisfacción de necesidades que interesan a la sociedad en su conjunto (Artículos 38 y 62 de la Constitución Política)”<sup>19</sup>.

Al mismo tiempo, la Corte precisó que en desarrollo del “carácter dual de la inspección y vigilancia del Estado respecto a la educación superior”, el legislador ha facultado al Ministerio de Educación Nacional para adoptar medidas de naturaleza preventiva e incluso sancionatoria. Con base en estas consideraciones, se comprende que las decisiones de mayor interés se han adoptado en el marco de las funciones de inspección y vigilancia, sin que se incluya el control como facultad porque la misma no está contemplada en las normas superiores existentes relacionadas con el sistema de educación en Colombia. Vale recordar que el vigente numeral 21 del artículo 189 constitucional le otorga al presidente la función de “ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley”, sin incluir el control, como se mencionó con anterioridad.

Si bien el legislador debe fijar y delimitar los alcances de las funciones de inspección y vigilancia, es necesario aclarar que este PAL no modifica el numeral 8 del artículo 150 constitucional. Es decir: mientras que éste numeral se mantiene inalterado con el mandato en cabeza del legislador de **expedir las normas a las que el Gobierno debe sujetarse para ejercer las facultades de inspección y vigilancia**, el artículo 4 de este PAL busca modificar el numeral 21 del artículo 189 al incluir que al presidente le corresponde “**ejercer la inspección, vigilancia y control de las condiciones y prestación del servicio educativo a través de la Superintendencia de Educación de conformidad con la ley**”.

Esta última modificación podría resultar problemática porque le otorga al presidente la facultad de “ejercer la inspección, vigilancia y control”, mientras que el legislador seguiría con la facultad de fijar los límites y alcances sólo de las funciones de inspección y vigilancia. En este caso, el control quedaría sólo como una función del presidente, sin que el legislador pudiese fijar y establecer los límites orgánicos de dicha función.

Habida cuenta de las consideraciones expuestas, este informe de ponencia sugiere modificar los artículos del PAL, eliminando las expresiones que conciernen al “control” respecto del sistema educativo. Para mayor claridad de la forma en la que se presenta estos cambios sugeridos para la discusión ante la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente, se presenta el respectivo pliego de modificaciones en el acápite V del presente informe de ponencia.

## VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Título del Proyecto de Acto Legislativo Radicado		Título propuesto en el Informe de Ponencia	
“Por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se regulariza la inspección, vigilancia y control en la Educación”.		“Por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se regulariza la inspección y vigilancia <del>y control</del> en la Educación”.	
Texto constitucional vigente	Articulado radicado en el Proyecto de Acto Legislativo	Texto propuesto en el Informe de Ponencia.	Justificación
<b>Artículo 67.</b> La educación es un derecho de la persona	<b>Artículo 67.</b> La educación es un derecho fundamental de la	<b>Artículo 67.</b> La educación es un derecho fundamental de la	

<sup>19</sup> Corte Constitucional. M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-491 de 2016.





<p>y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.</p> <p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.</p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>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</p>	<p>persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura; <b>y deberá ser de calidad y con pertinencia, con el objeto de formar personas capaces de alcanzar la felicidad y que aporten al desarrollo económico, social y cultural del país.</b></p> <p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; <b>en principios y valores que garanticen comportamientos éticos sobre el respeto a la vida, a la honra de las personas, a la diversidad étnica, de género y cultural, a los bienes y recursos del Estado y de las personas; en la generación de riqueza, el desarrollo de inteligencia empresarial, administrativa y financiera, en la práctica ocupacional y laboral, el deporte,</b> la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, <b>que será obligatoria desde la educación inicial, entre los cero (0) y seis (6) años, hasta la educación superior en igualdad de condiciones, inclusiva, de calidad y pertinencia para todas las personas, desde las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.</b></p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, <b>para las personas de escasos recursos y/o vulnerables,</b> sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>Corresponde al Estado regular y <b>garantizar la calidad y pertinencia de la educación desde la primera infancia hasta la superior;</b> el cumplimiento de sus fines, <b>la formación integral, ética,</b> moral, intelectual, social, afectiva, cívica y física de los</p>	<p>persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura; <b><u>y deberá ser de calidad y con pertinencia.</u></b></p> <p>La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; <b>en principios y valores que garanticen comportamientos éticos sobre el respeto a la vida, a la honra de las personas, a la diversidad étnica, de género y cultural, a los bienes y recursos del Estado y de las personas; en la generación de riqueza, el desarrollo de inteligencia empresarial, administrativa y financiera, en la práctica ocupacional y laboral, el deporte,</b> la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.</p> <p>El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, <b>que será obligatoria desde la educación inicial, entre los cero (0) y seis (6) años, hasta la educación superior en igualdad de condiciones, inclusiva, de calidad y pertinencia para todas las personas, desde las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.</b></p> <p>La educación será gratuita en las instituciones del Estado, <b>para las personas de escasos recursos y/o vulnerables,</b> sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.</p> <p>Corresponde al Estado regular y <b>garantizar la calidad y pertinencia de la educación desde la primera infancia hasta la superior;</b> el cumplimiento de sus fines, <b>la formación integral, ética,</b> moral, intelectual, social, afectiva, cívica y física de los educandos; <b>garantizar el</b></p>	
---	---	---	--



<p>servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p>	<p>educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p><b>El Estado, a través de la Superintendencia de Educación, ejercerá la suprema inspección, vigilancia y control, como una política pública independiente de la política pública educativa, sobre los prestadores del servicio público educativo en todos los niveles y formas, sean estos públicos o privados. La Superintendencia de Educación llevará el registro público de títulos, certificaciones, homologaciones, validaciones y convalidaciones de estudios adelantados en el país o en el exterior.</b></p> <p><b>La ley determinará la estructura, competencias específicas, funciones y la financiación de la Superintendencia de Educación.</b></p>	<p>adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.</p> <p><b>El Estado, a través de la Superintendencia de Educación, ejercerá la suprema inspección, <del>control</del>, vigilancia y control, como una política pública independiente de la política pública educativa, sobre los prestadores del servicio público educativo en todos los niveles y formas, sean estos públicos o privados. La Superintendencia de Educación llevará el registro público de títulos, certificaciones, homologaciones, validaciones y convalidaciones de estudios adelantados en el país o en el exterior.</b></p> <p><b>La ley determinará la estructura, competencias específicas, funciones y la financiación de la Superintendencia de Educación.</b></p>	<p>Se crea la Superintendencia de Educación, generando un cambio sustancial que busca dotar de independencia y autonomía una institución que se encargue de ejercer la vigilancia e inspección de <i>“todas las instituciones que presten el servicio de educación superior”</i>.</p> <p>Como bien se precisó en el presente informe de ponencia, la efectividad de las funciones de inspección y vigilancia depende de la existencia de una institución independiente frente al Ministerio, comoquiera que actualmente dicha cartera hace parte de los órganos de dirección de las universidades públicas.</p> <p>La creación de la Superintendencia garantizará que una entidad autónoma del Ministerio de Educación se encargue de la inspección y vigilancia, mientras que la cartera ministerial dicta la política y promoción del sector.</p> <p>Se elimina el “control” como nueva función en cabeza del Estado. Es importante precisar que esta inclusión del control podría generar un desbalance entre las facultades que ejerce el ejecutivo y el poder legislativo.</p> <p>En concreto, esta facultad que se otorga al Estado se desarrolla en la práctica a través del numeral 21 del artículo 189 le impone al</p>
---	---	--	--



<p>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</p>	<p>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</p>	<p>La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.</p>	<p>presidente la facultad de “ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a ley”.</p> <p>Las disposiciones concretas que se complementan con el numeral 8 del artículo 150 superior, en tanto el legislador tiene la facultad de “expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución”.</p>
<p><b>Artículo 68.</b> Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.</p> <p>La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.</p> <p>La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.</p> <p>Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser</p>	<p><b>Artículo 68.</b> Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones, <b>requisitos y obligaciones para su creación.</b></p> <p>La comunidad educativa participará en la dirección y <b>funcionamiento</b> de las instituciones de <b>educación en todos sus niveles y formas, de manera democrática, participativa, pluralista y directa; se prohíbe cualquier forma de delegación que sustituya la elección directa de los representantes de los estamentos de la comunidad educativa en los órganos de dirección.</b></p> <p>La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.</p> <p>Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación</p>	<p><b>Artículo 68.</b> Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones, <b>requisitos y obligaciones para su creación.</b></p> <p>La comunidad educativa participará en la dirección y <b>funcionamiento</b> de las instituciones de <b>educación en todos sus niveles y formas, de manera democrática, participativa, pluralista y directa; se prohíbe cualquier forma de delegación que sustituya la elección directa de los representantes de los estamentos de la comunidad educativa en los órganos de dirección.</b></p> <p>La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.</p> <p>Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación</p>	



<p>obligada a recibir educación religiosa.</p> <p>Las &lt;sic&gt; integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.</p> <p>La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.</p>	<p>religiosa, <b>ni será discriminada por sus preferencias religiosas.</b></p> <p>Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho <b>a que se garantice</b> una formación con enfoque diferencial que respete y desarrolle su identidad cultural, <b>usos y costumbres.</b></p> <p><b>Los integrantes de los grupos campesinos tendrán derecho a una formación con modelos diferenciales que potencie las capacidades agrícolas, agropecuarias, agroecológicas y ecoturísticas. Los niños y niñas campesinos serán reconocidos como sujetos especiales de derecho, por tanto, el Estado garantizará su derecho a la Educación en términos de calidad, pertinencia y acceso a las TIC.</b></p> <p>La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, con capacidades excepcionales o diferenciales; y reducir la deserción o desescolarización en los niveles señalados en el inciso 5 del artículo 67, son obligaciones <b>especiales</b> del Estado.</p> <p><b>La educación presencial contará con profesorado e infraestructura idónea para atender las necesidades respectivas.</b></p>	<p>religiosa, <b>ni será discriminada por sus preferencias religiosas.</b></p> <p>Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho <b>a que se garantice</b> una formación con enfoque diferencial que respete y desarrolle su identidad cultural, <b>usos y costumbres.</b></p> <p><b>Los integrantes de los grupos campesinos tendrán derecho a una formación con modelos diferenciales que potencie las capacidades agrícolas, agropecuarias, agroecológicas y ecoturísticas. Los niños y niñas campesinos serán reconocidos como sujetos especiales de derecho, por tanto, el Estado garantizará su derecho a la Educación en términos de calidad, pertinencia y acceso a las TIC.</b></p> <p>La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, con capacidades excepcionales o diferenciales; y reducir la deserción o desescolarización en los niveles señalados en el inciso 5 del artículo 67, son obligaciones <b>especiales</b> del Estado.</p> <p><b>La educación presencial contará con profesorado e infraestructura idónea para atender las necesidades respectivas.</b></p>	
<p><b>Artículo 69.</b> Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.</p> <p>La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.</p>	<p><b>Artículo 69.</b> Se garantiza la autonomía <b>de las Instituciones de Educación Superior. Las Instituciones de Educación Superior</b> podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos <b>reconociendo y respetando los derechos de la comunidad educativa en los órganos de dirección; las cuales serán supervisadas, vigiladas y controladas de conformidad</b> con la ley.</p> <p>La ley establecerá un régimen especial para <b>las Instituciones de Educación Superior del Estado.</b></p>	<p><b>Artículo 69.</b> Se garantiza la autonomía <b>de las Instituciones de Educación Superior. Las Instituciones de Educación Superior</b> podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos <b>reconociendo y respetando los derechos de la comunidad educativa en los órganos de dirección; las cuales serán supervisadas y vigiladas y <del>controladas</del> de conformidad</b> con la ley.</p> <p>La ley establecerá un régimen especial para <b>las Instituciones de Educación Superior del Estado.</b></p>	<p>Se elimina la expresión "y controladas" toda vez que el numeral 8 del artículo 150 constitucional ordena reza que es una función del Congreso de la República el "<i>Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución</i>". (negrilla y subrayado fuera del texto).</p>



<p>El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.</p> <p>El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.</p>	<p>El Estado fortalecerá <b>el desarrollo de sus condiciones y apoyará</b> la investigación científica <b>en las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas.</b></p> <p>El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso <b>y permanencia</b> de todas las personas a la educación superior. <b>Para tal efecto garantizará la implementación de políticas públicas que contribuyan económicamente en el acceso de los sectores más vulnerables de la sociedad a la educación superior y que gradualmente se garantice la gratuidad en las instituciones de educación superior del Estado, asegurando la adecuada financiación de las mismas.</b></p>	<p>El Estado fortalecerá <b>el desarrollo de sus condiciones y apoyará</b> la investigación científica <b>en las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas.</b></p> <p>El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso <b>y permanencia</b> de todas las personas a la educación superior. <b>Para tal efecto garantizará la implementación de políticas públicas que contribuyan económicamente en el acceso de los sectores más vulnerables de la sociedad a la educación superior y que gradualmente se garantice la gratuidad en las instituciones de educación superior del Estado, asegurando la adecuada financiación de las mismas.</b></p>	
<p><b>Artículo 189.</b> Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:</p> <p>(...)</p> <p>21. Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.</p> <p>(...)</p>	<p><b>Artículo 189.</b> Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:</p> <p>(...)</p> <p>21. Ejercer la inspección, vigilancia y <b>control de las condiciones y prestación del servicio educativo a través de la Superintendencia de Educación de conformidad con</b> la ley.</p> <p>(...)</p>	<p><b>Artículo 189.</b> Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:</p> <p>(...)</p> <p>21. Ejercer la inspección y vigilancia <b>y <del>control de las condiciones y prestación del servicio educativo a través de la Superintendencia de Educación de conformidad con</del></b> la ley.</p> <p>(...)</p>	<p>Se elimina el “control” como nueva función en cabeza del Estado. Es importante precisar que esta inclusión del control en la Constitución Política Genera una afectación a los dispuesto en el numeral 8 del artículo 150 superior, en tanto el legislador tiene la facultad de “<i>expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución</i>”.</p> <p>Este mandato constitucional que entraña connotada relevancia, comoquiera que si bien el comentado numeral 21 del artículo 189 le impone al presidente la facultad de “ejercer la inspección y vigilancia</p>

			<p>(...)", no es dable concluir que el jefe del Estado puede ejercerla de manera absoluta. Por el contrario: en concomitancia con el numeral 8 del artículo 150 citado, es el Congreso quien tiene la función de fijar y delimitar los alcances de estas funciones, "lo que en todo caso debe hacer atendiendo criterios de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad"<sup>20</sup>.</p> <p>Si bien el legislador debe fijar y delimitar los alcances de las funciones de inspección y vigilancia, es necesario aclarar que este PAL no modifica el numeral 8 del artículo 150 constitucional. Es decir: mientras que éste numeral se mantiene inalterado con el mandato en cabeza del legislador de <b>expedir las normas a las que el Gobierno debe sujetarse para ejercer las facultades de inspección y vigilancia</b>, el artículo 4 de este PAL buscaba modificar el numeral 21 del artículo 189 al incluir que al presidente le corresponde la función de "control".</p>
--	--	--	---

## VII. CONFLICTO DE INTERESES.

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, señala: "El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar".

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este Proyecto podrían presentarse conflictos de interés por parte de aquellos congresistas que por tener familiares dentro de los grados de consanguinidad y afinidad consagrados en la ley que hagan parte de los niveles directivos de las diferentes Instituciones Educativas que podrían obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

<sup>20</sup> *Id.*

### VIII. IMPACTO FISCAL.

La aprobación de la presente iniciativa legislativa de reforma constitucional no genera impacto fiscal. Se considera que los posteriores proyectos de ley, en cualquiera de las modalidades conforme a la Ley 5ta de 1992, que tengan por objeto desarrollar el contenido de este acto legislativo podrán contener disposiciones que signifiquen un impacto fiscal. En este orden de ideas, será en el estudio de las siguientes iniciativas legislativas el momento pertinente en el cual deba valorarse su impacto fiscal.

### IX. PROPOSICIÓN.

En virtud de las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5a de 1992, presentó Ponencia Positiva y, en consecuencia, solicito respetuosamente a la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República dar primer debate al texto propuesto del Proyecto de Acto Legislativo No. 013 de 2023 Senado *“Por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se regulariza la inspección y en la Educación”*.

Cordialmente,



**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
Senador de la República.

**X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 013 DE 2023 SENADO**  
**“Por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la Constitución Política, y se regulariza la inspección y vigilancia en la Educación”.**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**DECRETA:**

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 67. La educación es un derecho fundamental de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura; y deberá ser de calidad y con pertinencia.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos sobre el respeto a la vida, a la honra de las personas, a la diversidad étnica, de género y cultural, a los bienes y recursos del Estado y de las personas; en la generación de riqueza, el desarrollo de inteligencia empresarial, administrativa y financiera, en la práctica ocupacional y laboral, el deporte, la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria desde la educación inicial, entre los cero (0) y seis (6) años, hasta la educación superior en igualdad de condiciones, inclusiva, de calidad y pertinencia para todas las personas, desde las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, para las personas de escasos recursos y/o vulnerables, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos

Corresponde al Estado regular y garantizar la calidad y pertinencia de la educación desde la primera infancia hasta la superior; el cumplimiento de sus fines, la formación integral, ética, moral, intelectual, social, afectiva, cívica y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

El Estado, a través de la Superintendencia de Educación, ejercerá la suprema inspección, vigilancia y control, como una política pública independiente de la política pública educativa, sobre los prestadores del servicio público educativo en todos los niveles y formas, sean estos públicos o privados. La Superintendencia de Educación llevará el registro público de títulos, certificaciones, homologaciones, validaciones y convalidaciones de estudios adelantados en el país o en el exterior.

La ley determinará la estructura, competencias específicas, funciones y la financiación de la Superintendencia de Educación.



La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 68 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones, requisitos y obligaciones para su creación.

La comunidad educativa participará en la dirección y funcionamiento de las instituciones de educación en todos sus niveles y formas, de manera democrática, participativa, pluralista y directa; se prohíbe cualquier forma de delegación que sustituya la elección directa de los representantes de los estamentos de la comunidad educativa en los órganos de dirección.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa, ni será discriminada por sus preferencias religiosas.

Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a que se garantice una formación con enfoque diferencial que respete y desarrolle su identidad cultural, usos y costumbres.

Los integrantes de los grupos campesinos tendrán derecho a una formación con modelos diferenciales que potencie las capacidades agrícolas, agropecuarias, agroecológicas y ecoturísticas. Los niños y niñas campesinos serán reconocidos como sujetos especiales de derecho, por tanto, el Estado garantizará su derecho a la Educación en términos de calidad, pertinencia y acceso a las TIC.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, con capacidades excepcionales o diferenciales; y reducir la deserción o desescolarización en los niveles señalados en el inciso 5 del artículo 67, son obligaciones especiales del Estado.

La educación presencial contará con profesorado e infraestructura idónea para atender las necesidades respectivas.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 69. Se garantiza la autonomía de las Instituciones de Educación Superior. Las Instituciones de Educación Superior podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos reconociendo y respetando los derechos de la comunidad educativa en los órganos de dirección; las cuales serán supervisadas y vigiladas de conformidad con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las Instituciones de Educación Superior del Estado.

El Estado fortalecerá el desarrollo de sus condiciones y apoyará la investigación científica en las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso y permanencia de todas las personas a la educación superior. Para tal efecto garantizará la implementación de políticas públicas que contribuyan económicamente en el acceso de los sectores más vulnerables de la sociedad a la educación superior y que gradualmente se garantice la gratuidad en las instituciones de educación superior del Estado, asegurando la adecuada financiación de las mismas.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el numeral 21 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

21. Ejercer la inspección y vigilancia de las condiciones y prestación del servicio educativo a través de la Superintendencia de Educación de conformidad con la ley.

(...)

ARTÍCULO 5. Vigencia. El presente acto legislativo, rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

Cordialmente,



**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO.**  
**Senador de la República.**