



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 731

Bogotá, D. C., viernes, 9 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 77 DE 2019 SENADO

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

El Congreso de la República

DECRETA:

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

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

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

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

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

Nacional, pasarán a cargo de la Superintendencia de Educación.

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

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

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

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

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

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

Artículo 6°. *Objetivos Específicos de la Superintendencia de Educación.* La Superintendencia de Educación tendrá los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer mecanismos que garanticen el derecho fundamental a la educación y que materialicen las disposiciones del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.
2. Procurar la permanente elevación de la calidad de la educación.
3. Procurar el permanente incremento de la cobertura educativa, de acuerdo con las demandas sociales.
4. Proteger los derechos de los educandos y sus familias.
5. Procurar la preservación y el fortalecimiento de la autonomía universitaria.
6. Garantizar la correcta destinación y uso de los recursos de la educación.
7. Los demás asignados por la Constitución Política y la ley.

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

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

o instancias del sector educativo, que son sujetos de control.

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

1. Formular recomendaciones al Gobierno nacional en materia de elaboración de las políticas educativas en todos los niveles, con sustento en el desarrollo de su objeto.
2. Informar a la comunidad académica y a la ciudadanía acerca de los alcances de sus actividades y del ejercicio de sus competencias.
3. Instruir a los vigilados sobre las disposiciones que regulan su actividad, fijando criterios técnicos y jurídicos que faciliten su cumplimiento y señalando los procedimientos para su efectiva aplicación.
4. Identificar de manera concertada con los vigilados y la ciudadanía en general, buenas prácticas para el sector educativo orientadas a la elevación de la calidad educativa, el crecimiento de la cobertura, y la preservación y fortalecimiento de la autonomía universitaria.
5. Diseñar de manera conjunta con los vigilados y la ciudadanía en general estrategias, instrumentos y acciones para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el servicio público de educación.
6. Desarrollar y aplicar mecanismos de articulación y coordinación entre distintos organismos, instancias e instituciones; ya sean públicas o privadas, para efectos del adecuado ejercicio de la inspección, vigilancia y control de servicio público de educación.
7. Impartir instrucciones de carácter general, dictando actos administrativos y demás normas que se requiera para la efectiva prestación del servicio público de educación, las cuales serán de obligatorio cumplimiento, sin menoscabo de la autonomía universitaria.
8. Ejercer vigilancia, inspección y control en relación con los estándares de educación, calidad y competencias fijados por las autoridades del sistema educativo colombiano en consenso con los vigilados.
9. Ejercer vigilancia, inspección y control en relación con la infraestructura educativa, de acuerdo con el *Plan Nacional de Infraestructura Educativa* (PNIE).
10. Ejercer vigilancia, inspección y control sobre lo previsto en el *Plan Nacional Decenal de Educación* (PNDE).
11. Ejercer vigilancia, inspección y control sobre el *Programa de Alimentación Escolar* (PAE).

12. Ejercer vigilancia, inspección y control sobre las actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) a cargo de las Instituciones de Educación Superior en materia de destinación y uso de los recursos para la CTeI, así como de ética científica e integridad investigativa, de acuerdo con los lineamientos que dicte el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
13. Garantizar la descentralización del servicio público de educación, ejerciendo inspección, vigilancia y control sobre secretarías de educación de las entidades territoriales, propietarios de instituciones educativas, asociaciones y consejos de padres de familia, entre otras instancias.
14. Acompañar al Ministerio de Educación Nacional en el cumplimiento de sus funciones, especialmente en el diseño de políticas públicas y de normas generales, en procura de la excelencia educativa del país.
15. Facilitar el cumplimiento de la tareas y misiones encomendadas por la Constitución y la ley a las entidades territoriales en materia de inspección, vigilancia y control del servicio público de educación.
16. Realizar visitas periódicas a los vigilados.
17. Estudiar la evolución del ejercicio de las profesiones en coordinación con los diferentes Consejos Profesionales, con el objeto de formular recomendaciones de tipo curricular, así como de establecer y actualizar lineamientos normativos en materia de cualificaciones necesarias para el ejercicio profesional.
18. Estudiar la evolución del ejercicio de las artes y los oficios en coordinación con las instancias que regulen su práctica; con el objeto de formular recomendaciones en materia de oferta educativa, así como de establecer y actualizar lineamientos normativos en materia de cualificaciones necesarias para su práctica.
19. Atender las peticiones, quejas y reclamos de la ciudadanía frente al servicio público de educación en todos sus niveles.
20. Investigar de cara a las denuncias que pueda recibir en materia de irregularidades en la prestación del servicio público de educación, en el marco del debido proceso y en concordancia con las disposiciones legales vigentes.
21. Imponer sanciones, multas, medidas cautelares, entre otras de tipo sancionatorio que resulten pertinentes de acuerdo con lo que dicten para tal efecto la reglamentación, la ley y la Constitución Política.
22. Las demás asignadas por la Constitución Política y la ley.

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

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

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

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

Cordialmente,



IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

MOTIVACIÓN GENERAL

MARCO CONCEPTUAL: EL ESTADO REGULADOR

Precisiones conceptuales: Regulación vs. Inspección, Vigilancia y Control

EL ESTADO REGULADOR EN EL CONTEXTO EDUCATIVO

ANTECEDENTES

Recomendaciones de Política Pública

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

Inspección, vigilancia y control en la Educación Superior en Colombia

Contexto de la Ley 1740 de 2014

Capacidad institucional colombiana para la inspección y vigilancia en IES

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

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

El conflicto de ser juez y parte

EL SECTOR EDUCATIVO EN COLOMBIA: ALGUNAS CIFRAS

Contraste con otras superintendencias

IMPACTO FISCAL PREVISTO

CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL EN EDUCACIÓN

Casos cercanos a la institucionalidad colombiana

CONCLUSIONES

MOTIVACIÓN GENERAL

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

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

“(…)

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

(…)”

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

“(…)”

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

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

(…)”

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

(…)”

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

¹ Ídem. Artículo 188.

² Constitución Política de Colombia. Artículo 189.

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

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

Finalmente, una de las principales motivaciones del presente proyecto de ley consiste en separar el ejercicio de las funciones de formulación de la política educativa y las de inspección, vigilancia y control en todos los niveles educativos. Actualmente, los entes encargados de la formulación de la política educativa, son

³ Foro Económico Mundial / World Economic Forum/EH VVM. (2018). El Futuro del Trabajo /The Future of Jobs Report. Centre for the New Economy and Society. URL: www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf

⁴ Foro Económico Mundial / World Economic Forum; Kearney, A. T. (2017). Tecnología e Innovación para el futuro de la Producción / Technology and innovation for the Future of Production: Accelerating Value Creation. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_White_Paper_Technology_Innovation_Future_of_Production_2017.pdf

los mismos que evalúan los resultados de su ejecución, llevando a que actúen como juez y parte, con las obvias implicaciones que ello tiene sobre la objetividad e independencia de las acciones de seguimiento.

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

MARCO CONCEPTUAL: EL ESTADO REGULADOR

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

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

Se trata de un punto de vista eminentemente económico, que considera que el Estado en todos los casos acabará siendo un actor de un peso específico tan alto y unas características tan excepcionales, que contará siempre con una

ventaja insuperable para los demás competidores, introduciendo inevitables distorsiones en detrimento de la libertad económica, que en todo caso debe ser justa y entre iguales. El Estado puede acabar siendo un competidor ciertamente excepcional, especialmente debido a que tiene la facultad de poner reglas de juego a través de elementos normativos, al tiempo que –al menos en principio– cuenta con el capital del erario para promover su participación en una actividad económica determinada.

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

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

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

Es de este modo que en la organización de los Estados democráticos contemporáneos, se han venido estructurando “organismos paralelos” a las tres ramas del poder⁷, pero que también integran la administración pública. No obstante esto,

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

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

⁷ La separación de poderes es un concepto de naturaleza totalmente política, que históricamente nace en la Ilustración europea. Por su parte, el Estado regulador es un con-

sus misiones exigen una cierta independencia del poder central justificada por los campos de acción en los que están llamados a intervenir. Las Superintendencias constituyen ejemplos de instituciones de este tipo.

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

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

Precisiones conceptuales: Regulación vs. Inspección, Vigilancia y Control¹⁰

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

Mientras que en el ordenamiento colombiano la “**regulación**”, por una parte, hace referencia a la *intervención* en un sector a través del

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

EL ESTADO REGULADOR EN EL CONTEXTO EDUCATIVO

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

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

Tanto la autonomía universitaria¹², como el acceso a la educación de calidad¹³ constituyen intereses comunes tan importantes, que la

cepto históricamente posterior, cuyo desarrollo, si bien tiene importantes elementos políticos, es de raíz económica.

⁸ Ley 489 de 1998; artículo 66.

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

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

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

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

¹³ Constitución Política de Colombia. Artículo 67. “(...) Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema ins-

Constitución Política ha encomendado al Estado su protección y cuidado.

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

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

Entonces, se justifica materializar a través de un actor institucional, el justo celo del Estado frente a la protección de intereses sociales legítimos propios del servicio público de educación, tales como la calidad, la cobertura, el grado de relación con las necesidades sociales y económicas (a veces referida como “pertinencia”), así como los importantes detalles relacionados con el manejo de los recursos para la educación, ya sean de naturaleza pública o privada. **Todo ello, situado en el actual contexto educativo colombiano, se traduce en la necesidad de crear una Superintendencia de Educación** técnica y especializada, que sea capaz de intervenir para proteger los derechos de quienes se acercan a la oferta educativa, pero con la prudencia y el tacto necesarios para no generar una presencia intrusiva que pueda acabar menoscabando la libertad y la creatividad que deben ser propias de los procesos educativos.

ANTECEDENTES

Recomendaciones de Política Pública

Crear la Superintendencia de Educación constituye una recomendación que no es novedosa en la escena nacional. Como lo reseña Escallón (2018)¹⁴, ya en 1998 Ulpiano

pección 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 (...)”.

¹⁴ Escallón Arango, Diego. (2018) La Superintendencia de Educación y otras recomendaciones para mejorar la calidad de la educación en Colombia. En: “Voces y Silencios” *Revista Latinoamericana de Educación*, Vol. 9, N° 2. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.18175/vys9.2.2018.09>

Ayala¹⁵ lo planteaba en relación con la calidad educativa, aunque orientada **únicamente** hacia la educación superior. Este mismo abordaje fue luego recogido por *Palacios Lleras S. A.* (2009)¹⁶ y posteriormente ampliado por otros autores^{17,18}. En el *Acuerdo por lo Superior 2034*, esta misma recomendación se planteó para todos los niveles educativos, de manera que recibiera el personal y las funciones del Ministerio frente a las IES, y de los entes territoriales frente a la educación escolar (inicial, básica y media), y que estuviese dotada de autonomía frente a los organismos que establecen los lineamientos de política de calidad y de fomento¹⁹. De igual manera, la *Comisión del Gasto y la Inversión Pública* recomendó crear la Superintendencia de Educación²⁰, concibiéndola como la institución más indicada para ejercer capacidad de intervención sobre las Secretarías de Educación y las instituciones educativas de todos los niveles, a fin de asegurar el buen uso de los recursos de la educación y de hacer seguimiento a la implementación de las políticas educativas a cargo de las regiones con criterios de alcance nacional²¹.

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

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

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

¹⁷ Barrera, F., Maldonado, D. & Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas*. Universidad del Rosario. Serie documentos de trabajo N° 126. http://www.urosario.edu.co/urosario_files/7b/7b49a017-42b0-46de-b20f-79c8b-8fb45e9.pdf

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

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

²⁰ Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017). *Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/resumen Ejecutivo605pm221217lm_0.pdf

²¹ Ídem. Escallón (2018).

²² Ibídem.

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

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

Según ya se había mencionado, estas funciones están divididas según el nivel de la educación de que se trate. En el caso de los niveles de preescolar, básica, media, y de la educación para el trabajo y el desarrollo humano la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, asignó la competencia de inspección, vigilancia y control a las Secretarías de Educación. En el caso de la Educación Superior, la Ley 30 de 1992, asignó estas funciones al Ministerio de Educación Nacional, las cuales estuvieron compartidas con el ICFES entre 2009 y 2014 en virtud de la Ley 1324 de 2009. A partir de ese año, la competencia vino a fijarse por completo en el Ministerio a través de la Ley 1740 de 2014.

Como bien lo explica Escallón (2018), las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001 desarrollan poco las funciones de inspección, vigilancia y control de las Secretarías de Educación certificadas²⁴, por lo que el Gobierno nacional expidió el Decreto 907 de 1996, compilado en el artículo 2.3.7.1.1 y siguientes del Decreto 1075 de 2015, con los cuales se buscó desarrollar las funciones que debían ejercerse para vigilar los establecimientos educativos. Esta norma equipara sin diferencias la inspección y vigilancia de los colegios públicos y privados, salvo frente a la responsabilidad de los directivos docentes, los cuales como funcionarios públicos, pueden incurrir en faltas disciplinarias.

Esta norma consagró visitas periódicas a los establecimientos, entrevistas grupales e individuales con personas de la comunidad educativa, reuniones técnicas de trabajo con los docentes, directivos y administrativos, demostraciones y revisiones de registros y documentos del proyecto educativo institucional (PEI) o del reglamento pedagógico. No obstante, estas funciones debían ser ejercidas por los docentes con cargo de supervisor, pero sus funciones fueron eliminadas del ordenamiento jurídico por la Ley 715 de 2001, por lo que en la actualidad no hay funcionarios que tengan la misión legal de ejercerlas.

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

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

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

- i) *Amonestación pública:* anuncio en un lugar visible del establecimiento y en la secretaría de Educación;
- ii) *Amonestación pública por reincidencia:* indica los motivos que originaron la sanción y el anuncio en un periódico de alta circulación o en un lugar visible durante una semana;
- iii) *Suspensión de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial* hasta por seis meses y la interventoría de la secretaría de Educación cuando incurra en la misma falta por tercera vez;
- iv) *Suspensión de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial* hasta por un año y la interventoría de la secretaría de Educación cuando incurra en la misma falta por cuarta vez; y
- v) *Cancelación de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial* cuando incurra en la misma falta por quinta vez. Cuando se trata de una suspensión se puede designar un interventor para que coordine y ejecute un plan correctivo en el establecimiento mientras dure la sanción; cuando se trata de la cancelación del colegio, los profesores oficiales deben ser reasignados, y, en el caso de los colegios privados, deben someterse a las normas de disolución de personerías jurídicas y pasivos laborales.

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

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

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

Inspección, vigilancia y control en la Educación Superior en Colombia

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

Como marco complementario, la Ley 1324 de 2009 fijó parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, “en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado”, aunque de manera estrictamente restringida a la evaluación educativa como una dimensión de la vigilancia, y a la facultad de aplicar exámenes de Estado, entre otras pruebas externas, con el fin de medir el nivel de cumplimiento de objetivos educativos específicos, y de contar con elementos que permitan diseñar y establecer estrategias y acciones –a través del ICFES– que corrijan aquellas deficiencias que pudieran detectarse. En virtud de la Ley 1324 de 2009, entre 2009 y 2014 esa dimensión particular de la inspección, vigilancia y control en educación (la de las pruebas de Estado) estuvo en manos del ICFES. No obstante, la Ley 1740 de 2014, centralizó las competencias de manera definitiva en el Ministerio de Educación, no obstante lo cual el ICFES conserva funciones técnicas en esta materia.

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

Contexto de la Ley 1740 de 2014

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

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

Medidas de Inspección, Vigilancia y Control - Ley 1740 de 2014	
Medidas Preventivas	<p>Artículo 10. <i>Medidas preventivas.</i> El Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior, podrá adoptar, mediante acto administrativo motivado, una o varias de las siguientes medidas de carácter preventivo, con el fin de promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las instituciones de educación superior de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias, o la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación o el cumplimiento de sus objetivos, sin perjuicio de la investigación y la imposición de las sanciones administrativas a que haya lugar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ordenar la presentación y adopción de planes y programas de mejoramiento encaminados a solucionar situaciones de irregularidad o anormalidad y vigilar la cumplida ejecución de los mismos, así como emitir las instrucciones que sean necesarias para su superación. 2. Ordenar abstenerse de ofrecer y desarrollar programas sin contar con el registro calificado; en este caso el Ministerio informará a la ciudadanía sobre dicha irregularidad. 3. Enviar delegados a los órganos de dirección de las instituciones de educación superior cuando lo considere necesario.

²⁵ Ver: Universidades que actualmente están siendo investigadas.

Medidas de Inspección, Vigilancia y Control - Ley 1740 de 2014	
	<p>4. Señalar condiciones que la respectiva institución de educación superior deberá atender para corregir o superar en el menor tiempo posible irregularidades de tipo administrativo, financiero o de calidad que pongan en peligro el servicio público de educación.</p> <p>5. Disponer la vigilancia especial de la institución de educación superior, cuando se evidencien una o varias de las causales que señala a continuación esta ley para ello.</p> <p>6. Salvaguardar los derechos adquiridos de los estudiantes matriculados en los programas de las instituciones de educación superior, aprobados por el Ministerio de Educación Nacional.</p>
Medidas de Vigilancia Especial	<p>Artículo 13. <i>Medidas de vigilancia especial.</i> Con el fin de que la institución supere en el menor tiempo posible la grave situación de anomalía y se garanticen los derechos de la comunidad educativa, la continuidad y calidad del servicio, o la inversión o el manejo adecuado de los recursos en el marco de la autonomía universitaria, el Ministerio podrá adoptar una o varias de las siguientes medidas:</p> <p>1. Designar un Inspector in situ, para que vigile permanentemente y mientras subsista la situación que origina la medida, la gestión administrativa o financiera de la entidad, así como los aspectos que están afectando las condiciones de continuidad y calidad que motivaron la medida.</p> <p>2. Suspender temporalmente y de manera preventiva, mientras se restablezca la continuidad y calidad del servicio de educación, la vigencia del registro calificado otorgado a los programas académicos de las instituciones de educación superior, o el trámite de solicitudes de nuevos registros o renovaciones.</p> <p>3. Cuando se evidencia que el manejo de los recursos y rentas afecta gravemente la viabilidad financiera o la prestación del servicio en condiciones de calidad, ordenar la constitución por parte de la Institución de una fiducia para el manejo de sus recursos y rentas, de forma que estos solo sean conservados, invertidos, aplicados o arbitrados en el cumplimiento de su misión y función institucional, o en actividades propias y exclusivas de la institución.</p>

Medidas de Inspección, Vigilancia y Control - Ley 1740 de 2014	
	<p>4. En caso de que uno o varios de los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales no cumplan, impidan o dificulten la implementación de las medidas u órdenes adoptadas por el Ministerio de Educación Nacional durante la vigilancia especial, u oculten o alteren información, podrán ser reemplazados hasta por el término de un (1) año, prorrogable por una sola vez, por la persona natural o jurídica que designe el Ministerio de Educación Nacional.</p>
Sanciones	<p>Artículo 17. <i>Sanciones.</i> El Ministerio de Educación Nacional podrá imponer las siguientes sanciones administrativas, previa observancia del debido proceso señalado por la Ley 30 de 1992, especialmente en sus artículos 51 y 52, así como en esta ley:</p> <p>1. A los directivos, representantes legales, consejeros, administradores, revisores fiscales, o cualquier persona que ejerza la administración y/o el control de la institución de educación superior, que sean investigados:</p> <p>1.1. Amonestación privada.</p> <p>1.2. Amonestación pública.</p> <p>1.3. Multas personales de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>1.4. Suspensión en el ejercicio del respectivo cargo, hasta por el término de dos (2) años.</p> <p>1.5. Separación del cargo.</p> <p>1.6. Inhabilidad de hasta diez (10) años para ejercer cargos o contratar con Instituciones de Educación.</p> <p>2. A las instituciones de educación superior investigadas:</p> <p>2.1. Multas institucionales de hasta mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>2.2. Suspensión de programas académicos, registros calificados, o nuevas admisiones, hasta por el término de dos (2) años.</p> <p>2.3. Cancelación de programas académicos o de registros calificados.</p> <p>2.4. Suspensión de la personería jurídica de la institución.</p> <p>2.5. Cancelación de la personería jurídica de la institución.</p> <p>Parágrafo 1º. Las sanciones establecidas en los numerales 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 y 1.6 del presente artículo, serán impuestas por el Ministerio, previo concepto del</p>

Medidas de Inspección, Vigilancia y Control - Ley 1740 de 2014	
	<p>Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, mediante resolución motivada, una vez adelantado y concluido el correspondiente proceso administrativo, con observancia de la plenitud de sus formas propias.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional llevará el registro de las sanciones impuestas y adoptará las medidas conducentes para que ellas se hagan efectivas.</p>

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

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

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

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

En efecto, en un sano ordenamiento institucional, el actor que coadministra no debe ser el mismo

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

que inspecciona y vigila. Esta condición puede hacer que resulte fácil, o por lo menos posible, que se empleen las facultades sancionatorias para impulsar la agenda del gobierno de turno en las IES, siendo indulgente con quien las acoja y respalde, y aplicando sanciones severas a quien se oponga. En este escenario, el principio constitucional de la autonomía universitaria podría verse debilitado en el largo plazo.

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

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

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

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

²⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-031 de 2017. http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030374#ver_30108716

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

procesos, sino los resultados académicos que vinculan el aprendizaje de los estudiantes.

Capacidad institucional colombiana para la inspección y vigilancia en IES

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

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

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

De acuerdo con algunos expertos³¹ la autonomía universitaria ha llevado a que las IES se amparen en ello para asignar recursos de forma no muy clara³². Adicionalmente, la masiva presencia de familias en las IES y la falta de referentes precisos, técnicos, de presupuesto, asignación contable y desglose de actividades para la búsqueda y distribución de recursos, parece acrecentar los problemas. A esto se suma la ausencia de protocolos de esquemas de gobierno, gestión de recursos y elección de directivos.

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

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

²⁹ Peña Castañeda, Camilo. En: *El Tiempo*. 23 de julio de 2019. <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/estas-son-las-diez-universidades-investigadas-por-el-mineducacion-391502>

³⁰ *Ibídem*.

³¹ *Ibídem*.

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

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

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

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

Como ya se explicó anteriormente, en materia de educación inicial, preescolar, básica y media, el concepto opera bajo la figura constitucional de la “descentralización”, es decir, a través de las Secretarías de Educación, quienes son las encargadas, entre otras cosas, de realizar el seguimiento e imposición de sanciones a las instituciones educativas de su territorio por motivos relacionados con licencias de funcionamiento, cobro excesivo de matrícula, temas de discriminación, etc.)³⁴. De igual manera, y como ya se ha indicado anteriormente, en materia de Instituciones de Educación Superior, y respetando en todo caso la autonomía universitaria, el control, inspección y vigilancia lo ejerce el Ministerio de Educación Nacional, atendiendo a la necesidad de asegurar la calidad, continuidad y cumplimiento de los objetivos educativos, así como el adecuado cubrimiento y la conservación de las rentas.

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

Retos específicos de la inspección, vigilancia y control en la educación preescolar, básica y media³⁵

En educación preescolar, básica y media la inspección, vigilancia y control tiene mucho por mejorar. Una de las necesidades más sentidas que

³³ *Ibídem*.

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

³⁵ Ídem. Escallón Arango (2018).

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

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

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

Otro reto tiene que ver con las garantías del principio de publicidad frente a la oferta educativa. En el país no existe un sistema de información público en el que se permita a los padres de familia, a los colegios y a los estudiantes conocer o comparar resultados educativos de los establecimientos, fortalezas o deficiencias en infraestructura escolar, detalles de los programas de formación docente ni plazas vacantes ellos³⁹.

Entonces, los padres deben guiarse por nociones más o menos vagas o por la reputación que los establecimientos hayan construido –sin que haya garantías de que la reputación siempre signifique calidad– para así contar con la confianza suficiente a la hora de escoger la mejor opción educativa para sus hijos. Esto puede facilitar la exposición de las familias a prácticas engañosas⁴⁰.

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

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

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

Finalmente, una gran deficiencia de la inspección y vigilancia de estos niveles de la educación es la supresión de las funciones del cargo de supervisor. Este cargo fue creado por el

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

³⁷ Ibídem.

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

³⁹ García, S., Maldonado, D. y Rodríguez, C. (2014). Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educa-

ción preescolar, básica y media en Colombia. Documentos Fedesarrollo. <https://compartirpalabramaestra.org/documentos/invescompartir/propuestas-para-elmejoramiento-de-la-calidad-de-la-educacion-basica-y-media-en-colombia.pdf>

⁴⁰ Ídem. Ayala, Ulpiano (1998).

⁴¹ Barrera, F., Maldonado, D. & Rodríguez, C. (2012). Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas. Universidad del Rosario. Serie documentos de trabajo No. 126. http://www.urosario.edu.co/urosario_files/7b/7b49a017-42b0-46de-b20f-79c8b-8fb45e9.pdf

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

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

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

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

Este proceso de diferenciación socioeconómica, derivó en un acelerado incremento de precios de las matrículas universitarias, el cual no se ha detenido pese a que en la última década las instituciones cuentan, en promedio, con una

población estudiantil más diversa en términos socioeconómicos. En los últimos diez años el costo de las matrículas se ha incrementado en precios reales un 20% sin contar inflación⁴⁵, pero el Estado no tiene capacidad de imponer límites a estos precios porque están sujetos a la libertad del mercado de acuerdo con la Ley 30 de 1992, no obstante lo cual, ello supone un importante reto.

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

El conflicto de ser juez y parte⁴⁷

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

En el caso de la educación superior, la concentración en el Ministerio de las funciones de inspección y vigilancia, junto con las de garantizar la prestación del servicio, le restan autonomía e independencia a la entidad para adelantar una y otra tareas. Esto conlleva una confusión del rol que está asumiendo la entidad como órgano reglamentario y vigilante, corriendo el riesgo de cambiar de roles de manera discrecional, actuando unas veces como promotor de políticas y agente a cargo del fomento, y otras como el supervisor.

Podría llegar a caerse en la contradicción de que el MEN establezca sanciones frente a situaciones consecuencia de sus propias políticas en algún caso, o peor aún, en la conveniencia de evitar

⁴² Ídem. Escallón Arango (2018).

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

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

⁴⁵ *Portafolio*. (2018). El alto costo de las matrículas universitarias en Colombia.

<https://www.portafolio.co/economia/el-alto-costo-de-las-matriculas-universitarias-514619>

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-491 de 2016.

<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-491-16.htm>

⁴⁷ Ídem. Escallón Arango (2018).

aplicar medidas necesarias, justamente con el fin de no tener que situarse en contradicción frente a la comunidad académica y la ciudadanía por cuenta de sus propias actuaciones. Más aún, no resulta equilibrado que el MEN sea el encargado del otorgamiento de registros calificados y acreditación de programas universitarios, entre otras políticas, y que a su vez ejerza el control sobre esas propias políticas, decisiones e iniciativas.

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

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

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

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

EL SECTOR EDUCATIVO EN COLOMBIA: ALGUNAS CIFRAS

Actualmente Colombia cuenta con 9.881 Instituciones de carácter público que prestan el servicio educativo en los niveles de Preescolar Básica y Media, organizadas en 44.033 sedes educativas, mientras que 9.768 instituciones educativas privadas prestan este mismo servicio. Actualmente el servicio educativo se presta en el sector oficial a 612.041 estudiantes de Preescolar,

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

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

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

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

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

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

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

Los doctorados más demandados son en ingeniería (529 estudiantes), derecho (221),

⁵⁰ *Ibidem*.

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

⁵² Ministerio de Educación Nacional. (2019).

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

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

doctorado interinstitucional en educación (204), filosofía (187) y educación (157)⁵³.

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

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

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

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

Tabla 3. Universo colombiano de estudiantes.

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

⁵⁴ Presupuesto General de la Nación. 2017.

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

⁵⁶ Millones de pesos de 2018.

Tipología institucional	Número de Instituciones
Universidades	82
Instituciones Universitarias	126
Instituciones Tecnológicas	49
Instituciones Técnicas Profesionales	30
Total	287

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

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

Contraste con otras superintendencias

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

	Objeto de Vigilancia
Superintendencia Financiera de Colombia	<p>Bancos, Entidades de crédito, Industria aseguradora, Pensiones, Cesantías y Fiduciarias, Intermediarios de valores, Portafolios de inversión, Gobierno Corporativo, Conglomerados Financieros.</p> <p>Durante 2018⁵⁷ el número de operaciones monetarias fue por \$7.183 billones en un total de 6.333 millones de operaciones monetarias y no monetarias por cada uno de los siguientes canales:</p> <p>Internet 50%; Cajeros automáticos con 13%, Datáfonos 10%, Oficinas 9%.</p> <p>(Porcentaje del monto de operaciones).</p>
	<p>Vigila todas las sociedades comerciales y mercantiles y las personas que desarrollan una actividad económica. Hace cumplir efectivamente las normas de derecho de sociedades y disuade a los actores económicos de infringirlas.</p> <p>Son objeto de vigilancia de la Superintendencia de Sociedades, siempre y cuando no estén sujetas a la vigilancia de otra Superintendencia, las sociedades mercantiles y las empresas unipersonales que a 31 de diciembre de 2006, o al cierre de los ejercicios sociales posteriores, registren:</p> <p>a) Un total de activos superior al equivalente a treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales;</p> <p>b) Ingresos totales, incluidos superiores al valor de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.</p>

⁵⁷ Superintendencia Financiera de Colombia. Informe de transacciones 2018.

	Objeto de Vigilancia
Superintendencia de Sociedades	<p>Es suficiente con que se cumpla uno de los dos criterios (es decir, el monto de activos o el monto de los ingresos) para iniciar en la condición de vigilada o para conservar dicha condición si es que hace tiempo la habían adquirido⁵⁸.</p> <p>En 2018 abrieron sus puertas 328.237 unidades productivas: 69.283 sociedades y 258.954 personas naturales, lo que representa un crecimiento respecto al año anterior cuando se registraron 325.527. En ese año la constitución de sociedades descendió 1,4%, al decrecer de 70.247 a 69.283, mientras que las matrículas de personas naturales aumentaron un 1,4%⁵⁹.</p>
Superintendencia de Industria y Comercio	<p>Protege la libre competencia, lo mismo que al consumidor y ejerce las funciones jurisdiccionales relacionadas.</p> <p>En 2018, a través de esta Superintendencia, fueron solicitadas 2.223 patentes de invención. 415 de estas solicitudes fueron de residentes en el país, mientras que 1.808 fueron de solicitudes de no residentes.</p> <p>Esta es una Superintendencia de las más robustas, y con mayor espectro de actividad, el cual cubre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vigilancia y Control de la Libre Competencia: solicitudes de integración empresarial, competencia desleal y práctica comercial restrictiva. - Vigilancia y Control de Cámaras de Comercio. - Vigilancia Administrativa en materia de protección al consumidor. - Vigilancia Administrativa en materia de protección de datos personales. - Vigilancia de reglamentos técnicos y metrología legal. - Asuntos jurisdiccionales: Protección al consumidor y competencia desleal. - Administración del Sistema Nacional de Propiedad Industrial.
Superintendencia de la Economía Solidaria	<p>Vigila el comportamiento de la economía solidaria en ajuste a sus principios. Esto incluye Cooperativas, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Fondos, Mutuales y otras organizaciones solidarias.</p> <p>Entre 2012 y 2017, fueron objeto de vigilancia un promedio de 4615 entidades, con un promedio de activos reportados al año de 30,3 billones de pesos⁶⁰.</p>
Superintendencia de Puertos y Transporte	<p>Supervisa el servicio público de transporte, la actividad portuaria y la infraestructura.</p> <p>El sector transporte aporta cerca del 6% del PIB nacional.</p>

	Objeto de Vigilancia
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	<p>Ejerce inspección, vigilancia y control las entidades y empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>De acuerdo con el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos RUPS, en Colombia funcionan cerca de 10.000 empresas del ramo con un volumen de facturación proporcional a la población que atiende cada una.</p>
Superintendencia de Subsidio Familiar	<p>Es la entidad de orden nacional que ejerce inspección, vigilancia y control sobre la administración de los recursos del Sistema del Subsidio Familiar y la gestión de los programas y servicios que se financian con los mismos, para que lleguen a los trabajadores de medianos y menores ingresos y sus familias, así como a la población focalizada con los programas especiales del Gobierno.</p> <p>Existen unas 45 cajas de compensación en Colombia que destinan recursos por unos 4.000 millones de pesos anuales a programas de subsidio de alimentación y nutrición a sus afiliados y beneficiarios, mientras que a eventos de esparcimiento destinan cerca de 3.000 millones de pesos al año⁶¹.</p> <p>En Colombia hay actualmente 9,7 millones de trabajadores afiliados al sistema de subsidio familiar, del cual el 90,3 % corresponde a trabajadores que tienen ingresos de entre 1 y 4 salarios mínimos.</p> <p>Adicionalmente, sus familias (cónyuges e hijos) disfrutan de los beneficios de estas, lo que suma más de 23 millones de personas que les sacan provecho a las cajas a través de los servicios y programas de vivienda, educación, salud, recreación o turismo y cuota monetaria.</p> <p>En 2018, 161.890 subsidios al desempleo fueron entregados por un monto de 359.000 millones de pesos.</p> <p>172.373 niños en primera infancia se han beneficiado en educación, y 130.454 personas en programas de educación para el trabajo y desarrollo humano.</p> <p>673.000 millones de pesos se asignan anualmente en subsidio de vivienda para 50.000 familias.</p> <p>29 millones de personas utilizaron servicios de cultura, recreación y turismo durante 2018.</p>
Superintendencia de Notariado y Registro	<p>Vigila las 877 notarías y la forma como se guarda la fe pública.</p> <p>Según cifras de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) sobre operaciones notariales de compraventa de bienes inmuebles entre 2007 y 2010, está representado el 33% del Producto Interno Bruto del país (unos 100.000 millones de dólares de EE. UU.)⁶².</p>

⁵⁸ Superintendencia de Sociedades. 2019.

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

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

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

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

	Objeto de Vigilancia
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	<p>Vigila la industria y servicios de vigilancia y seguridad privada reunida en cerca de 800 empresas.</p> <p>La dimensión de la vigilancia que ejerce se desprende de la necesidad constitucional de que el Estado preserve el monopolio de las armas, aun cuando estas empresas puedan ser de carácter privado.</p> <p>En 2014 este sector obtuvo ingresos por \$7,5 billones de pesos, En 2013, este nivel de ingresos había llegado a \$6,7 billones; registrando un crecimiento significativamente más alto que el del total de la economía en ese año⁶³.</p>
Superintendencia Nacional de Salud	<p>Protege los derechos de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Vigila EPS, IPS, y dineros con destino al sistema de salud.</p> <p>Por sus competencias, ejerce Inspección, Vigilancia y Control frente a los siguientes sujetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cajas de Compensación - Programa EPS (en una dimensión diferente del ámbito de la subsubsidiado). - EPS indígenas - EPS Solidarias - EPS Subsidiadas - EPS Contributivas - Entidades Adaptadas de Salud - Empresas de medicina Prepagada - Servicios de Ambulancia Prepagados - Entidades de Régimen de Excepción de Salud - Entidades de Régimen Especial de Salud - Administradoras de Riesgos Laborales - Entidades territoriales departamentales y distritales - Prestadores de servicios de Salud (IPS, Profesionales independientes, Objeto Social Diferente) - Planes Voluntarios de Salud - Pólizas de Salud - Compañías de Seguros - Cajas de Compensación que no administran régimen subsidiado - Operadores de juegos - Loterías - Apuestas permanentes - Productores privados - Licoreras oficiales - Productores de cerveza - Concesionarios de licores

Tabla 5. Superintendencias colombianas y su ámbito de actuación.

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

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

IMPACTO FISCAL PREVISTO

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

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

No obstante lo anterior, debe ser claro que haría falta mucha precisión acerca de los requerimientos técnicos, humanos y financieros que requeriría la nueva entidad. En todo caso, debe tenerse presente la magnitud de la necesidad de inspección y vigilancia del sector educativo, el cual tiene asignado un presupuesto de 216.004.000 millones de pesos (**216 billones**)⁶⁹ para el cuatrienio 2019-2022⁷⁰, lo cual supone un presupuesto

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

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

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

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

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

⁶⁹ Pesos de 2018.

⁷⁰ Ley 1955 de 2019; Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Ar-

medio aproximado de **54 billones anuales** en ese periodo. Según consta en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación⁷¹ se prevé que el presupuesto para educación pase de **40,4 billones** en 2019 a **43,1 billones** para la vigencia 2020.

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

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

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

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

De esta manera, puede obtenerse una relación beneficio-costos más atractiva para el país invertir entre 124 y 129 mil millones de pesos anuales en adelantar con tecnicidad y efectividad las funciones de inspección, vigilancia y control a través de la Superintendencia de Educación, comparado con destinar entre 2,6 y 3,6 mil millones a una capacidad institucional que,

además de presentar serias fallas de diseño, resulta claramente insuficiente.

CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL EN EDUCACIÓN

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

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

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

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

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

título 4, Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022.

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

⁷² MEN (2018a). Informes de ejecución presupuestal. <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-56935.html>

⁷³ Ídem. Escallón Arango. (2018).

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

iii) **Instrucción diferenciada:** a medida que las instituciones mejoran su desempeño obtienen mayor autonomía, y, por el contrario, las de baja calidad son intervenidas por el Estado o inspeccionadas frecuentemente;

iv) **Instrucción dirigida:** el Estado interviene en todos los asuntos de la educación y reduce lo más posible la autonomía escolar.

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

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

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

Por su parte, McKinsey & Company⁷⁶ encontró que los sistemas educativos del mundo que tienen mejor desempeño usan dos mecanismos para monitorear la calidad de la educación: exámenes e inspecciones escolares. Para el desarrollo de las segundas se evalúa el desempeño de los establecimientos educativos a partir de indicadores de referencia. Sin embargo, esas inspecciones en muchos casos son efectuadas por agencias externas, según se cita en este informe, para una autoridad de Nueva

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

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

Países con control sobre la educación bajo el modelo de instrucción diferenciada	
Inglaterra (Reino Unido)	Gales (Reino Unido)
Irlanda del Norte (Reino Unido)	Finlandia
España	Boston, Massachusetts (EE. UU.)
Corea del Sur	Houston, Texas (EE. UU.)

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

Casos cercanos a la institucionalidad colombiana

Otro ejemplo más cercano a Colombia es el caso de Chile, país que reformó su sistema educativo por medio de la Ley 20.529 de 2011, creando el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica

⁷⁵ Ídem. Escallón Arango. 2018.

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

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

⁷⁸ Ídem. Escallón Arango. 2018.

⁷⁹ Ídem. Banco Mundial (2007).

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

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

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

INSPECCIONES ESCOLARES	
<i>Evaluación de desempeño de establecimientos frente a indicadores de referencia</i>	
Hong Kong	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Agencia de inspección escolar independiente de las oficinas estatales a las que reportan las escuelas, dentro de la jurisdicción del Ministerio de Educación.</i> • <i>Consejo examinador independiente (HKEAA) fuera de la órbita del Ministerio aunque responsable en última instancia ante el Ministro del área.</i>
Inglaterra	<i>Ente independiente (Ofsted) que responde directamente al Congreso, y encomendó las evaluaciones nacionales a un regulador semindependiente.</i>
Nueva Zelanda	<i>Oficina de inspección escolar (ERO) que reporta a su propio ministro (si bien las dos carteras –Ministerio de Educación y Ministerio a cargo del ERO– suelen estar a cargo de la misma persona).</i>
Nueva York, Qatar, Bahrein	<i>Todas las escuelas son sujetas a una inspección externa una vez al año.</i>

INSPECCIONES ESCOLARES	
<i>Evaluación de desempeño de establecimientos frente a indicadores de referencia</i>	
Singapur	<i>Autoevaluación con inspección externa ocasional: Inspecciones externas una vez cada cinco años.</i>
Finlandia	<i>Autoevaluación con inspección externa ocasional: Las escuelas pueden pedir auditoría informal de calidad en cualquier momento para complementar sus procesos internos de revisión.</i>

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

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

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

⁸⁰ República del Perú. Artículo 13, Ley 30220.

⁸¹ Ídem. McKinsey & Company. (2007).

CONCLUSIONES

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

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

el Ministerio debe inspeccionar, vigilar y controlar a las 287 instituciones de educación superior. Un presupuesto anual medio de 3.000 millones de pesos destinado a estas actividades, supone un presupuesto medio de unos 10 millones de pesos por IES al año para efectos de adelantar la inspección y vigilancia de cada una.

- De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁸³, en promedio, una Superintendencia genera gastos de funcionamiento anuales cercanos a los \$ 97.000 millones, y recursos de inversión del orden de los \$27.000, para un total de \$ 124.000 millones.
- Puede conducir a una relación beneficio-costos más atractiva para el país el invertir entre 124 y 129 mil millones de pesos anuales en adelantar con tecnicidad y efectividad las funciones de inspección, vigilancia y control a través de la Superintendencia de Educación, en lugar de destinar entre 2,6 y 3,6 mil millones a una capacidad institucional que, además de presentar serias fallas de diseño, resulta claramente insuficiente para el volumen e importancia de actividades requeridas en todo el territorio nacional.
- Una comparación legítima entre el presupuesto anual estimado para la Superintendencia de Educación (entre 124 y 129 mil millones de pesos anuales) y el gasto público actualmente destinado a actividades de inspección, vigilancia y control en el sector educativo, debe considerar el gasto a cargo de los entes territoriales además de lo que gasta el Ministerio de Educación.
- El sector educativo, sin contar con una Superintendencia, tiene asignado un presupuesto de 216.004.000 millones de pesos (**216 billones**)⁸⁴ para el cuatrienio 2019-2022⁸⁵, lo cual supone un presupuesto medio aproximado de **54 billones anuales** en ese periodo. Según consta en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación⁸⁶ se prevé que el presupuesto para educación pase de **40,4 billones** en 2019 a **43,1 billones** en 2020. Adicionalmente, el flujo de dinero por solo concepto de matrículas en IES privadas, se estima por encima de los 11 billones (millones de millones) de pesos.

⁸² MEN (2018a). Informes de ejecución presupuestal. <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-56935.html>

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

⁸⁴ Millones de pesos de 2018.

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

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

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


IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA
 Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 01 del mes Agosto del año 2019
 se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 77 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H. Sr. Iván Darío Agudelo Página 6 de 53

Proyecto de Ley No. _____ SENADO
 Por la cual se crea la Superintendencia de Educación para el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control del Sistema Educativo colombiano y se dictan otras disposiciones


 SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día _____ del mes _____ del año _____
 se radicó en este despacho el proyecto de ley N° _____ Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____

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

SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D.C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 77 de 2019 Senado, *por la cual se crea la Superintendencia de Educación para el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control del sistema educativo colombiano y se dictan otras*

disposiciones, me permito remitir su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Iván Darío Agudelo Zapata*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 31 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 81
 DE 2019 SENADO**

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 1780 de 2016, ampliando los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimulando la contratación de jóvenes al sector productivo.

Artículo 2°. *Modificación de la Ley 1780 de 2016.* Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

“**Artículo 3°. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación.** Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación durante los primeros cinco (5) años desde el inicio de la actividad económica principal.

Artículo 3°. *Modificación de la Ley 1780 de 2016.* Modifíquese el artículo 7°, inciso primero, de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 7°. No aporte a cajas de compensación familiar. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de

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

trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (2) primeros años de vinculación. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad sin experiencia laboral no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los cinco (5) primeros años de vinculación.

Artículo 4°. *Adición de la Ley 1780 de 2016.* Adicionar el artículo 3A a la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 3A. Incentivo por aportes a seguridad social. Los empleadores podrán reducir en un 0,7% sus aportes a seguridad social en salud y pensión cuando vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 y 28 años de edad. Dicho porcentaje solo se podrá reducir por cada trabajador con las anteriores características.

Artículo 5°. *Adición de la Ley 1780 de 2016.* Adicionar el artículo 7A a la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

“Artículo 7A. Incentivo educativo para empleadores del sector privado. Los empleadores del sector privado que vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad y sean egresados de Instituciones de Educación Superior Pública, tendrán derecho a inscribir y cursar gratuitamente, en estas instituciones, a sus trabajadores, en estudios de educación formal y no formal, previo convenio, en el cual se determinará la relación trabajador vinculado frente a la contraprestación educativa”.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


CARLOS M. MEISEL VERGARA
 Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El artículo 45 de la Constitución Política¹ establece que “El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”. De allí que

¹ Constitución Política, artículo 45. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#45

Colombia expidiera la Ley 1780 DE 2016², “por medio de la cual se promueven el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones” con el fin de impulsar la generación de empleo para jóvenes entre 18 y 28 años de edad. Dicho resultado legislativo tuvo en cuenta que el empleo en 2014, un 64.2% de los jóvenes entre 18 y 28 años no cotizaban a pensiones en comparación con el 62% del total de la población general³.

Sobre dicha propuesta de ley existen críticos que señalan la falta de eficacia de la misma. De allí que Stefano Farné⁴ determinara que: “Por su parte, el proyecto de ley colombiano tiene una aplicación limitada. De hecho, para ser reconocidos como descuento tributario, los aportes parafiscales deben haber sido efectivamente pagados. Lo anterior implica que los beneficios por “formalización” y por “primer empleo” ofrecidos en la mencionada propuesta de ley son excluyentes. De hecho, es apenas evidente que si una empresa se acoge a los descuentos tributarios previstos por formalización, no paga aportes parafiscales y, por lo tanto, no puede deducirlos de sus impuestos en el caso en que contrate jóvenes trabajadores. Esta cláusula de exclusión, junto con la obligación de que los jóvenes constituyan personal adicional de la nómina de la empresa, hace de la Ley de Primer Empleo colombiana una quimera.”.

María Elena Cruz⁵ es citada en el Conpes 173 de 2014⁶ cuando se determina que los aprendizajes y pasantías pretenden inserción laboral, en este caso, de los jóvenes en proceso de educación. Por ello, se establece que fortalecer las capacidades de jóvenes facilita el acceso al empleo, pero igualmente señala que debe reconocerse que la “capacitación no genera empleos”. Dicho análisis lleva a una reflexión y es abrir escenarios de empleabilidad sin experiencia para los jóvenes buscando disminuir el desempleo juvenil y la informalidad laboral para que de esta manera con nuevos cotizantes jóvenes, sin experiencia laboral, se amparen a través de oportunidades laborales y al mismo tiempo

² Congreso de la República de Colombia, *Ley 1780 de 2016. Diario Oficial.* Año CLI. N. 49861. 02, mayo, 2016. Disponible en [\[http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30020213\]](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30020213)

³ Congreso de la República de Colombia. *Proyecto de Ley 150/15 Cámara de Representantes- 135/15 Senado. Diario oficial 880/15.*

⁴ Stefano Farné, *La quimera del primer empleo.* Observatorio de Mercado Laboral, Universidad Externado de Colombia. Disponible en [\[https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/articulo14.pdf\]](https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/articulo14.pdf)

⁵ Cruz, María Elena. *La Juventud Rural en América Latina.* Caracterización General y Temáticas Prioritarias. 2000.

⁶ Consejo Nacional Política Económica y Social República de Colombia. *Conpes 173 de 2014. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes.* Disponible en: [\[http://www.colombiajoven.gov.co/atencionaljoven/Documents/CONPES%20173.pdf\]](http://www.colombiajoven.gov.co/atencionaljoven/Documents/CONPES%20173.pdf).

contribuyan al sistema de seguridad social con aportes. Ana Miranda y Miguel Alfredo⁷ hacen un estudio sobre el primer empleo en América Latina en el cual resaltan el desarrollo de iniciativas para formación del trabajo juvenil, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Iniciativas para la formación y el trabajo juvenil.

Tipos de intervención		Ejemplos
Acciones con foco en la empleabilidad	Planes	<ul style="list-style-type: none"> ● Bélica: Programa de capacitación para jóvenes ● Colombia: Programa jóvenes en acción, Subsidio empleo joven ● Chile: Programa apoyo a la inserción laboral juvenil, Programa jóvenes emprendedores, Jóvenes para Chile
	Programas	<ul style="list-style-type: none"> ● Honduras: Desarrollo humano juvenil vía empleo; Programa (mi primer empleo)
	Regímenes particulares de contratación	<ul style="list-style-type: none"> ● México: Jóvenes Ecosol, Mi primer trabajo, Primer empleo ● Perú: Programa de capacitación laboral para jóvenes, Plan de acción de empleo juvenil
Acciones con foco en la integralidad	Articulación de trayectorias educativas-laborales	<ul style="list-style-type: none"> ● República Dominicana: Programa de formación dual, Programa de oportunidades para el empleo a través de la tecnología en las Américas ● Argentina: Programa de educación media y formación para el trabajo ● Bolivia: Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres ● Uruguay: Uruguay trabaja
	Articulación de actores	<ul style="list-style-type: none"> ● Argentina: Jóvenes con más y mejor trabajo, Programa jóvenes (PMJ) capital semilla y empresas madriñas ● Brazil: Projovem, Programa nacional de estímulo al primer empleo
Leyes laborales	Ley de primer empleo	<ul style="list-style-type: none"> ● Brazil: Ley n.º 10.992 de Aprendizaje (2005) ● Colombia: Ley n.º 1.429 de Formalización y Generación de Empleo (2010) ● Paraguay: Ley n.º 4.951/13 de Inserción al Empleo Juvenil (2013) ● Perú: Ley n.º 30.288 Promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social (2014, derogada) ● Uruguay: Ley n.º 10.123 de Empleo Juvenil (2013)
	Leyes generales	<ul style="list-style-type: none"> ● Argentina: Ley n.º 27.264/16 Programa de Recuperación Productiva (2016), Ley n.º 26.390/08 Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente-Contrato de aprendizaje (2008), Ley n.º 20.244/76 de contrato de trabajo (1976) ● Bolivia: Ley n.º 224 Ley General del Trabajo-Contrato de aprendizaje [Art. 29 y siguientes] (1942) ● Colombia: Ley n.º 299/02 de Contrato de Trabajo (2002) ● Honduras: Decreto n.º 75-90 Código de Trabajo-Contrato de aprendizaje del Código de la Niñez y la Adolescencia [Art. 173 y siguientes, Art. 129 y siguientes] (1996) ● Perú: Ley n.º 26.518/05 Sobre modalidades formativas laborales (2005) ● México: Ley Federal del Trabajo (1978)

Fuente: Elaboración propia con base en: CEPAL (2017); Organización Internacional del Trabajo (2015); OECD/CEPAL (2016).

Fuente: Miranda, Ana y Alfredo, Miguel, *Políticas y leyes de primer empleo en América Latina Tensiones entre inserción y construcción de trayectorias. Revista de Ciencias Sociales*, DS-FCS, vol. 31, N° 42, enero-junio 2018

Como puede apreciarse, diferentes países han apostado por incentivar el trabajo juvenil, dado que desde el punto de vista económico permite la dinamización del mercado laboral desde temprana edad, y a su vez, dinamiza el aporte al sistema de seguridad social logrando de esta manera disminuir el trabajo informal y, por ende, el desempleo juvenil. La relación empleo juvenil y empresa es desarrollada por Pablo Londoño⁸, cuando señala el desequilibrio entre el joven, la universidad y la empresa. Al respecto indica que “el mercado laboral presenta un profundo desequilibrio entre las expectativas del joven que sale de la universidad con ganas de comerse el mundo y las realidades de la empresa que de un lado maneja las presiones propias de una economía en desaceleración y los paradigmas, las más veces errados, de atraer talento con experiencia”. De allí, planteamientos como los

que hace María Alejandra Moya⁹ cuando señala que en “Colombia existe la idea que a mayor nivel educativo, mayor posibilidad de hallar, en el mercado laboral, un puesto bien remunerado y reconocido socialmente. No obstante, el ser joven es causa de discriminación laboral. Los jóvenes cuando se enfrentan por primera vez al mercado laboral son vulnerables por varias razones, las cuales los llevan a ser subempleados o vincularse a la informalidad”. Como puede apreciarse, la relación juventud-empresa-experiencia-educación se constituye en un reto para el legislador el cual debe procurar la satisfacción de la misma. Por ello, el presente proyecto pretende mejorar incentivos empresariales que dinamicen la contratación de jóvenes, en especial, de aquellos que no cuentan con experiencia laboral.

2. INCENTIVOS ECONÓMICOS CREADOS POR EL LEGISLADOR

En relación con la posibilidad que tiene el legislador frente a la incorporación de normas de incentivos económicos y tributarios la Corte Constitucional¹⁰ resolvió la siguiente pregunta jurídica: “Si el artículo 3° de la Ley 1780 de 2016 instituye un trato discriminatorio violatorio de la Constitución y, por tanto, inequitativo, al establecer una exención al pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente en favor de las llamadas pequeñas empresas jóvenes que inician su actividad económica principal, al no atender la capacidad contributiva de los sujetos pasivos”. Y determinó lo siguiente:

“La Corte consideró que la norma demandada, por tratarse de una medida tributaria que compromete una materia económica como la libertad de empresa, debía someterse a un test débil de proporcionalidad. En el caso en concreto se encontró: (i) que el fin buscado por el legislador es constitucionalmente legítimo pues busca fortalecer el emprendimiento juvenil al advertir que los jóvenes colombianos tienen dificultades y afrontan discriminaciones para participar en la vida económica del país, por las barreras que le impiden vincularse al mercado

laboral, por lo que resulta razonable incentivar y promover el emprendimiento juvenil, en armonía con los valores y principios consagrado en el Preámbulo y en los artículos 1°, 2°, 13, 25, 54, 333 y 334 de la Constitución. (ii) En cuanto a la idoneidad de la medida, se encontró que la reducción de las cargas tributarias es un estímulo para el emprendimiento y la formalización

⁷ Miranda, Ana y Alfredo, Miguel, *Políticas y leyes de primer empleo en América Latina Tensiones entre inserción y construcción de trayectorias. Revista de Ciencias Sociales*, DS-FCS, vol. 31, N° 42, enero-junio 2018, pp. 79-106. Disponible en [<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rcs/v31n42/1688-4981-rcs-31-42-79.pdf>].

⁸ Londoño, Pablo. *La crisis del primer empleo*. Diciembre 7 de 2017. Disponible en [<https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/la-crisis-del-primer-empleo-por-pablo-Londoño/253134>].

⁹ Moya, María Alejandra. *Impacto del programa “ley del primer empleo” en la incidencia en la informalidad y en el subempleo juvenil en Colombia*. Disponible en [<http://publicaciones.konradlorenz.edu.co/index.php/SumaDeNegocios/article/view/1523/889>]

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia del 17 de mayo de 2017. M.P. Iván Humberto Escrucera Mayolo. Disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-333-17.htm>]

empresarial de los jóvenes, por cuanto estos así tendrán menos costos de transacción asociados al inicio de su actividad económica. Así, no cabe duda que el beneficio tributario genera un incentivo para la vinculación de los jóvenes al mercado laboral y, por ende, a la vida económica del país. **La Sala concluyó que el beneficio fiscal otorgado por el legislador a las personas y empresas jóvenes se enmarca dentro de la amplia potestad de configuración normativa del legislador en materia de exenciones tributaria, que en el caso de la exención establecida en el artículo demandado, permite al Estado garantizar a los jóvenes la igualdad real de oportunidades en materia laboral a través del comercio y la industria, sin que esto implique el desconocimiento del principio de igualdad tributaria. - Negrilla fuera de texto-**

Ahora, si bien es cierto, existen escuelas, como lo señalan Jacob Oser y William Blanchfield¹¹, citados por Francisco Rafael Ostau de Lafont de León¹², que no aceptan la injerencia del Estado en la generación de incentivos privados para la generación de trabajo, no es menos cierto que existen otras que por el contrario, aceptan al Estado como dinamizador de la economía, planteando políticas de Estado que propendan por la efectividad de los derechos, entre estos, aquellos del orden económico y social como es el caso del presente proyecto de ley.

3. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY FRENTE A LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES.

Artículo vigente	Artículo propuesto en el proyecto
Artículo 3°. <i>Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación.</i> Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.	“Artículo 3°. <i>Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación.</i> Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación durante los primeros cinco (05) años desde el inicio de la actividad económica principal.
Artículo 7°. <i>No aporte a cajas de compensación familiar.</i> Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante el primer año de vinculación.	Artículo 7°. <i>No aporte a cajas de compensación familiar.</i> Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (02) primeros años de vinculación.

Artículo vigente	Artículo propuesto en el proyecto
	<u>Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad sin experiencia laboral no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los cinco (05) primeros años de vinculación.</u>
Adición de artículo	Artículo 4°. <i>Adición de la Ley 1780 de 2016.</i> Adicionar el artículo 3A a la ley 1780 de 2016, el cual quedará así: Artículo 3A. <i>Incentivo por aportes a seguridad social.</i> Los empleadores podrán reducir en un 0,7% sus aportes a seguridad social en salud y pensión cuando vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 y 28 años de edad. Dicho porcentaje solo se podrá reducir por cada trabajador con las anteriores características.
Adición de artículo	Artículo 5°. <i>Adición de la Ley 1780 de 2016.</i> Adicionar el artículo 7A a la ley 1780 de 2016, el cual quedará así: “Artículo 7A. <i>Incentivo educativo para empleadores del sector privado.</i> Los empleadores del sector privado que vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad y sean egresados de Instituciones de Educación Superior Pública, tendrán derecho a inscribir y cursar gratuitamente, en estas instituciones, a sus trabajadores, en estudios de educación formal y no formal, previo convenio, en el cual se determinará la relación trabajador vinculado frente a la contraprestación educativa”.


CARLOS M. MEISEL VÉRGARA
 Senador

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5° de 1.992)
 El día _____ del mes _____ del año _____
 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. _____ Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____


 SECRETARIO GENERAL

¹¹ Oser, Jacob y Blanchfield, William, *Historia del pensamiento económico*. Madrid: Aguilar, 1980.

¹² Ostau de Lafont de León, Francisco Rafael. *El derecho internacional laboral / Francisco Rafael Ostau de Lafont de León*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2015. Disponible en [\[http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/el-derecho-internacional-laboral/pubData/source/El-derecho-internacional-laboral_19042016.pdf\]](http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/el-derecho-internacional-laboral/pubData/source/El-derecho-internacional-laboral_19042016.pdf)

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá D.C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 81 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones*” me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Manuel Meisel Vergara*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 31 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase,

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 82 DE 2019
SENADO

por medio de la cual se establecen condiciones para la protección y cuidado de la niñez

—Ley Isaac—.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley es de orden público y de carácter irrenunciable, y aplica para las condiciones de protección y cuidado de los niños y niñas menores de 12 años.

Parágrafo. La presente ley se aplica en el sector público y privado.

Artículo 2°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto incluir dentro de las obligaciones del empleador, el reconocimiento y otorgamiento del derecho a licencia remunerada para el cuidado a

la niñez a uno de los padres trabajadores o a quien detente el cuidado personal de un niño o niña menor de 12 años que padezca una enfermedad terminal, a fin de que el menor pueda contar con el cuidado de sus padres o de su custodio, en las situaciones referidas.

Artículo 3°. *Licencia para el cuidado de la niñez.* La licencia para el cuidado de la niñez es una licencia remunerada otorgada una vez, por enfermedad terminal, a uno de los padres trabajadores, o a quien detente la custodia de un niño o niña menor de 12 años que requiera acompañamiento en caso que padezca una enfermedad terminal, siempre y cuando obre orden médica donde se fije de manera expresa el tiempo de duración y conste la necesidad de acompañamiento permanente del padre, madre, o custodio del menor.

Parágrafo 1°. La licencia remunerada descrita en el presente artículo será en el rango:

Causa	Término de la licencia
Enfermedad terminal	Hasta 10 días calendario en el año

Parágrafo 2°. Las definiciones y diagnósticos médicos de enfermedad terminal quedarán sujetas al criterio del médico tratante de la respectiva entidad prestadora del servicio de salud, o la que haga sus veces, a la cual se encuentre el niño o niña afiliado. El pago de la licencia remunerada para el cuidado de la niñez se hará de acuerdo a la legislación vigente contemplada para el pago de incapacidad por enfermedad común.

Parágrafo 3°. El empleador tendrá la potestad de implementar las medidas necesarias para que no se vea afectada la prestación del servicio a través del teletrabajo, previo acuerdo con el trabajador.

Artículo 4°. *Adiciónese* el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo con el siguiente numeral:

12. Conceder de forma oportuna la licencia para el cuidado de la niñez.

Artículo 5°. *Prueba de la incapacidad.* Las licencias remuneradas descritas en el artículo 3° de la presente ley deberán coincidir con los días de incapacidad médica del menor, lo cual se acreditará exclusivamente mediante incapacidad médica otorgada por el médico tratante que tenga a su cargo la atención del menor y que certifique la existencia de una enfermedad terminal.

Parágrafo. Las incapacidades médicas deberán renovarse por cada solicitud de licencia para el cuidado de la niñez.

Artículo 6°. *Prohibiciones.* La licencia de que trata la presente ley no puede ser:

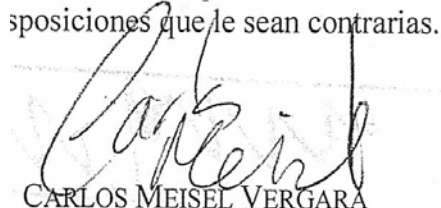
1. Consideradas como licencias no remuneradas, ni incompatibles con otros permisos o licencias a que tenga derecho el empleado.

2. Negadas por el empleador en primera instancia, siempre y cuando se acredite la certificación del médico tratante de la respectiva entidad prestadora de servicios de salud.
3. Consideradas como causal de terminación del contrato laboral o la terminación del vínculo legal y reglamentario.

Artículo 7°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo reglamentarán la presente ley en el término de 6 meses.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

disposiciones que le sean contrarias.



CARLOS MEISEL VERGARA
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El cuidado de los niños en etapas de vulnerabilidad se constituye en uno de los retos del presente proyecto de ley. Dicha vulnerabilidad se materializa en el estado de salud del menor, especialmente cuando se enfrentan a enfermedades terminales o accidentes graves.

II. CONSIDERACIONES

Este proyecto de ley recoge diferentes iniciativas como la presentada por el entonces senador Honorio Galvis con el Proyecto de ley 28 de 2011 Senado, 155 de 2012 Cámara sin que pudiera finalizar su trámite legal y constitucional para ser ley de la República por tránsito de legislatura. Dicha propuesta fue nuevamente radicada con el número 22 de 2013 Senado, pero no logró ser ley de la República por falta de debate. Seguidamente, la iniciativa es retomada por el Senador Luis Fernando Duque García, la cual se adelantó con el Proyecto 322 de 2017 Cámara, 57 de 2016 Senado, llegando a ser aprobado en los cuatro debates pero sin lograr la etapa de conciliación por finalización de legislatura. Conforme a lo anterior, y con la autorización de los mencionados excongresistas, se ha considerado que iniciativas como estas no pueden quedar archivadas, por el contrario, deben activarse para efectos de proteger lo máspreciado de una sociedad como son los niños. El apoyo familiar en momentos críticos en la salud de un menor se constituye en un mecanismo que pretende mejorar la calidad de vida y salud de un paciente, y a su vez, afianzar la unidad familiar.

El Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar¹ frente a los entornos familiares ha determinado que:

“La familia es el grupo humano primario más importante en la vida del hombre, la institución más estable de la historia de la humanidad. El hombre vive en familia, aquella en la que nace, y, posteriormente, la que él mismo crea. Es innegable que, cada hombre o mujer, al unirse como pareja, aportan a la familia recién creada su manera de pensar, sus valores y actitudes; transmiten luego a sus hijos los modos de actuar con los objetos, formas de relación con las personas, normas de comportamiento social, que reflejan mucho de lo que ellos mismos en su temprana niñez y durante toda la vida, aprendieron e hicieron suyos en sus respectivas familias, para así crear un ciclo que vuelve a repetirse”.

De allí se puede entender que el Estado debe proteger esa relación familiar, como grupo humano primario, permitiendo que se consolide, especialmente, cuando escenarios de protección especial que tienen relación con la salud de un menor. Con ello se quiere hacer énfasis en la necesidad de respaldar escenarios de protección al cuidado de los niños por parte de su familia o de quienes están a cargo de estos.

Estudios como los señalados por John J. Ratey² determinan que los cuidados que “un niño reciba en sus primeros años pueden tener efectos asombrosos o devastadores”. Para ello, cita el estudio realizado por Geraldine Dawson de la Universidad de Washington, quien al analizar 160 niños entre edades que iban de meses a 6 años encontró la incidencia entre el comportamiento de las madres y el cuidado recibido por estos para evidenciar que el cuidado positivo de los padres influye en el comportamiento y salud de los menores. De allí que pueda afirmarse que el cuidado de los niños en sus primeros años de vida es vital para su desarrollo contrarrestando la existencia de enfermedades futuras.

Como puede apreciarse, la llegada de una enfermedad a una familia, en especial, a la de sus miembros menores, no solo se constituye en una crisis de salud, puesto que con ella se altera la armonía familia, generando alteración al componente personal, social, económico, afectivo de una familia. De allí que José Antonio Rabadán Rubio³ señale que “La abrupta aparición de una

¹ Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar. La familia en el proceso educativo. Disponible en [<http://campus-oei.org/celep/celep6.htm>].

² Ratey, John J. and Juan Pedro Campos. *El cerebro: manual de instrucciones*. Debolsillo, 2003. P. 27. Disponible en [<https://www.neuquen.edu.ar/wp-content/uploads/2017/10/Libro-Cerebro-Manual-de-Instrucciones-John-J.-Ratey.pdf>].

³ Pérez, Encarnación Hernández and José Antonio Rabadán Rubio. “La hospitalización: un paréntesis en la vida

enfermedad genera en la población infantil una ruptura del equilibrio del que hasta el momento había gozado. Tales son las reminiscencias que la pérdida de salud acarrea en el niño que, no únicamente nos hallamos ante un problema de salud, sino así mismo, ante consecuencias personales y sociales que esta población sufre al enfermar”.

Esta clase de acontecimientos en una familia causan en muchas ocasiones problemáticas que enfrentan el cumplimiento del deber laboral frente al cumplimiento del deber de cuidado en relación con los niños quedando en riesgo la estabilidad laboral de los padres y el desarrollo empresarial y funcional del empleador.

III Fundamentos de derecho

3.1. En el Derecho internacional

El Parlamento Europeo⁴ cuenta con la Carta Europea de niños hospitalizados en la cual se establece en la asistencia médica el permiso a padres para cuidar de sus hijos hospitalizados cuando tienen enfermedades graves. De esta manera se evita que los padres desamparen a sus hijos por aspectos laborales. Al respecto, señala:

- “a) Derecho del niño a que no se le hospitalice sino en el caso de que no pueda recibir los cuidados necesarios en su casa o en un ambulatorio y si se coordina oportunamente, con el fin de que la hospitalización sea lo más breve y rápida posible;
- b) Derecho del niño a la hospitalización diurna, sin que ello suponga una carga económica adicional a los padres;
- c) Derecho a estar acompañado de sus padres o de la persona que los sustituya, el máximo tiempo posible, durante su permanencia en el hospital, no como espectadores pasivos sino como elementos activos de la vida hospitalaria, sin que eso comporte costes adicionales; el ejercicio de este derecho no debe perjudicar en modo alguno ni obstaculizar la aplicación de los tratamientos a los que hay que someter al niño”.

En el informe de ponencia para segundo debate en Senado de la República del Proyecto de ley número 28 de 2011 Senado⁵ los honorables senadores de la época: Gilma Jiménez Gómez (q.

del niño. Atención educativa en población infantil hospitalizada”. *Perspectiva Educativa* 52.1 (2013): 167-181. Disponible en: [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4174389>].

⁴ Parlamento Europeo, Carta Europea de los niños hospitalizados, Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 13 mayo 1986. Disponible en [<http://www3.gobiernodecanarias.org/sanidad/scs/content/35053fc9-3238-11e2-bbac-2df7f25ac448/cartaeuropea.pdf>].

⁵ Congreso de la República de Colombia. *Gaceta del Congreso* número 580 de 2012. Disponible en [<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>].

e. p. d), Liliana María Rendón Roldán, Claudia Wilches Gómez, Antonio José Correa, Germán Carlosama López, Édinson Delgado Ruiz presentaron el siguiente cuadro que contiene un análisis de las regulaciones internacionales sobre mecanismos de protección de menores frente a su cuidado:

País	España
Ley	Real Decreto 1148 de 2011. “Para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave”.
Beneficiarios	Personas progenitoras, adoptantes y acogedoras de carácter familiar preadoptivo o permanente, cuando ambas trabajen.
Enfermedades	Cáncer o enfermedad grave que padezca el menor deberá implicar un ingreso hospitalario de larga duración que requiera su cuidado directo, continuo y permanente; durante la hospitalización y tratamiento continuado de la enfermedad (El Real Decreto contiene un anexo con 109 enfermedades que aplican como enfermedad grave).
Condiciones	Reducir su jornada de trabajo en, al menos, un 50 por 100 de su duración. Estar afiliadas y al día en algún régimen del sistema de la Seguridad Social.
Beneficios	Prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave que consiste en un subsidio, de devengo diario, equivalente al 100 por 100 de la base reguladora establecida para la prestación por incapacidad temporal.
Duración	El subsidio se reconocerá por un período inicial de un mes, prorrogable por períodos de dos meses cuando subsista la necesidad del cuidado directo, continuo y permanente del menor, que se acreditará mediante declaración del facultativo del Servicio Público de Salud u órgano administrativo sanitario de la Comunidad Autónoma correspondiente.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud de la persona trabajadora dirigida a la dirección provincial. • Certificado de la empresa sobre la fecha de inicio de la reducción de jornada del trabajador. • Declaración del facultativo del Servicio Público de Salud u órgano administrativo sanitario de la Comunidad Autónoma correspondiente responsable de la asistencia médica del menor. • Certificación de la inscripción del hijo o hijos en el Registro Civil. • Certificado de la empresa en la que conste la cuantía de la base de cotización de la persona trabajadora.
Fuente	http://www.seg-social.es/Internet_1/Normativa/150352?ssSourceNodeId=1139#documentoPDF
País	Chile

País	España
Ley	Código del Trabajo de Chile (artículos 199 y 198).
Beneficiarios	Madre, padre o personas a cuidado de un niño menor de 6 años o de un menor con discapacidad debidamente inscrito en el Registro Nacional de Discapacidad o a cuidado de personas mayores de 18 años con discapacidad mental.
Enfermedad	Determinada por el médico.
Condiciones	<ul style="list-style-type: none"> • Estar a cargo de un niño menor de 6 años. • Estar a cargo de un niño inscrito en el Registro Nacional de Discapacidad. • Estar a cargo de un mayor de 18 años con discapacidad mental.
Beneficios	Subsidio equivalente al total de las remuneraciones y asignaciones percibidas.
Duración	Determinada por el médico y hasta 10 jornadas ordinarias de trabajo al año.
Requisitos	El médico tratante debe certificar la gravedad de la enfermedad.
Fuente	http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-59096_recurso_1.pdf
País	Estados Unidos de América
Ley	The Family & Medical Leave Act (1993)
Beneficiarios	Trabajadores con más de un año de trabajo y 1250 horas de trabajo en una misma empresa de más de 50 empleados.
Enfermedad	Cuando su cónyuge o hijo presente una enfermedad grave.
Condiciones	<ul style="list-style-type: none"> • Certificación médica. • Solicitar con 30 días de anticipación ante el empleador el permiso.
Beneficios	Hasta 12 semanas de permiso no remunerado.
Duración	Hasta 12 semanas al año.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Antigüedad en la empresa que labora superior a un año y haber trabajado como mínimo 1250 horas. • La empresa debe tener más de 50 empleados.
Fuente	http://www.opm.gov/oca/leave/html/fmla-regs.htm

Fuente: Proyecto de ley número 28 de 2011 Senado (*Gaceta del Congreso* número 580 de 2012).

En España⁶ se establece que “... tienen 2 días de permiso por fallecimiento, accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario de parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad (abuelos de ambos cónyuges, nietos, padre, madre, hermanos, cónyuge, hijos, cuñados, suegros), a no ser que tenga que desplazarse fuera del lugar de trabajo, en que tendrán 4 días de permiso”.

⁶ Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. *Guía de ayudas sociales y servicios para las familias, España*. (2016). P. 33. Disponible en: [https://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/docs/2016_GUIA_FAMILIAS.pdf].

El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania⁷ ha reconocido la necesidad del cuidado de familiares por enfermedad terminales, de allí que señale que “Muchos empleados quieren tener la posibilidad de despedirse de sus familiares con dignidad en la última fase de la vida, asistiéndoles antes de su muerte. Para darles esta posibilidad los empleados pueden pedir una exención completa o parcial de su trabajo de hasta 3 meses en virtud de la ley de permiso de ayuda y asistencia y la Ley de permiso de ayuda y asistencia familiar. No es obligatoria esta asistencia en el propio hogar. El acompañamiento puede hacerse efectivo también durante una estancia del familiar próximo en una casa mortuoria. Este derecho aplica frente a empleadores con más de 15 empleados”.

Por su parte Chile ha hecho adelantos significativos frente a la protección del cuidado frente a personas vulnerables. Este es el caso de la Ley 20.535 por medio de la cual se concede permiso a los padres de hijos con discapacidad, para ausentarse del trabajo⁸.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos⁹, artículo 25, núm. 2 señala que “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”. La Declaración de los Derechos del Niño¹⁰ establece que “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹, aprobado por medio de la Ley 74 de 1968, señala en su artículo 24 que “todos los niños tienen derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su

⁷ Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania. *Seguridad social en resumen*. P. 110. (2018). Disponible en [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a997-soziale-sicherung-gesamt-spanisch.pdf?__blob=publicationFile].

⁸ República de Chile. *Ley 20.535 por medio de la cual se concede permiso a los padres de hijos con discapacidad, para ausentarse del trabajo*. Disponible en: [<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030318&idVersion=2011-10-03>].

⁹ Declaración Universal de los Derechos humanos. “*La Convención Internacional de los Derechos del Niño*”. Naciones Unidas. Declaración sobre la Protección de todas las personas contra la tortura (1948).

¹⁰ Declaración de los derechos. *Declaración de los Derechos del Niño*. Vol. 2. 1959.

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ley 74 DE 1968. (diciembre 26) Diario Oficial. Año CV. N. 32682. 31, diciembre, 1968. P. 3. Disponible en: [[http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1622486?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1622486?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)].

condición de menor requiere tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”.

La Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños¹² señala que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencias especiales, para lo cual le señala a los Estados partes el compromiso por asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar. Dichos compromiso (Estado y de los padres) se fortalecen con el presente proyecto garantizando el cuidando.

3.2 Constitucionales

La Constitución Política¹³ de Colombia establece en su artículo 44 la prevalencia del derecho de los niños sobre el derecho de los demás. Como parte de estos derechos se ha catalogado como fundamenta el *derecho al cuidado*, el cual se desarrolla en el presente proyecto de ley, reforzando y garantizando la obligación que en su orden tienen la familia, la sociedad y el Estado.

3.3. Jurisprudencial

La crisis que se genera en un núcleo familia por la necesidad de cuidar a los niños, especialmente cuando afrontan enfermedades con alto riesgo para la vida, es un tema que enfrente el recurso laboral de un trabajador frente a la responsabilidad como miembro de una familia y estos frente a la obligación en el cumplimiento del trabajo. De allí que existan casos como el conocido por la Corte Constitucional¹⁴ en el cual se ordenó:

“Ordenar al Juzgado Tercero Penal del Circuito confunción de conocimiento para la responsabilidad penal de adolescentes de Bucaramanga conceder a favor de la señora Josefina Vera Hernández los permisos remunerados necesarios con el fin de atender el proceso de recuperación y rehabilitación de su hijo menor de edad José Julián Rojas Vera por el término en que el médico tratante considere imprescindible la presencia del empleado, siempre y cuando medie orden médica donde se fije de manera expresa el tiempo de duración y conste la necesidad de acompañamiento permanente de la señora Vera Hernández. En todo caso, el empleador tendrá la potestad de implementar las medidas necesarias para que no se vea afectada la prestación del servicio”.

De otro lado, la Corte Constitucional¹⁵ ha reconocido como derecho fundamental “el cuidado” de los niños haciendo énfasis en la responsabilidad de la familia, por lo cual señaló que: “En lo que atañe al derecho fundamental de los niños al cuidado y amor, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que en su efectividad primeramente está comprometida la familia como célula de la sociedad...”.

3.4 Doctrina

Heckman¹⁶, citado por el Consejo Nacional de Política Económica Social¹⁷, ha señalado que “... las intervenciones en la primera infancia ofrecen los mayores retornos sociales, al compararse con intervenciones en etapas posteriores”. En igual sentido, Unicef¹⁸ ha considerado que en los primeros años de vida se crean las bases fisiológicas para una buena salud e igualmente, se “transmiten de padres a hijos aquellos valores esenciales que tendrán grandes compensaciones en el competitivo mercado laboral”.

El cuidado a la descendencia también hace parte de un proceso educativo de naturaleza familiar. De allí que Castilla¹⁹, citada por Bernardo Vanegas Montoya²⁰, considere que el cuidado de progenitores es una herramienta para transmitir “actitudes individuales y sociales” encaminadas por un proceso educativo, el cual debe protegerse

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-273/03 del 01 de abril de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-273-03.htm>].

¹⁶ Heckman, J. J. 2004. *Invest in the Very Young. Center of Excellence for Early Childhood Development. Encyclopedia on Early Childhood Development*. Web: <http://www.excellence-earlychildhood.ca/documents/HeckmanANG.pdf>, “como sociedad, no podemos darnos el lujo de aplazar la inversión en los niños hasta el momento en que se conviertan en adultos, tampoco podemos esperar hasta que ellos alcancen la edad para asistir a la escuela – un momento cuando puede llegar a ser demasiado tarde para invertir”. Al priorizar la asignación de recursos Heckman sentencia: “La mejor evidencia soporta la prescripción de la política: invierta en los más jóvenes [primera infancia] y mejore el aprendizaje básico y las habilidades para la socialización”.

¹⁷ Consejo Nacional de Política Económica Social. Conpes 109 de 2007. Disponible en [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf]

¹⁸ Citado en UNICEF. 2006a. *Primera Infancia. La primera infancia crea el capital humano*. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/index_human-capital.html]

¹⁹ Castilla, Blanca. *La complementariedad varón-mujer. Nuevas hipótesis*. Madrid: Ediciones Rialp, 1993. Impreso.

²⁰ Vanegas, Bernardo. [et al.]. *Persona, educación y cultura*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. Departamento de Humanidades, 2013 112 p. (Colección Nuevos Pensadores No. 3). Disponible en: [<http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/persona-educacion-y-cultura/publicaciones/Data/source/persona-educacion-y-cultura.pdf>].

¹² Asamblea General de las Naciones Unidas. Diario oficial. año cxxvii. n. 39640. 22, enero, 1991. pág. 1. ley 12 de 1991. disponible en: [<http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1568638>]

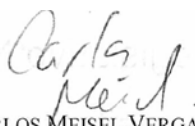
¹³ República de Colombia, Constitución Política, art. 44. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#44].

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-113/15 del 26 de marzo de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/T-113-15.htm>].

por el Estado. Por ello, Germán Alberto Amézquita Romero²¹ señala que: “Por ello, la ciudad es vista como un núcleo, cuya esencia es la familia. No obstante, tiene problemas en los que el Estado debe intervenir para garantizar la ejecución de los derechos fundamentales de sus integrantes”.

4. Subtítulo del presente proyecto

Desde la presentación inicial del presente proyecto en las diferentes legislaturas se ha propuesto el nombre de ley Isaac. Para dicho efecto, se ha revisado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha señalado frente a este aspecto que las “*leyes sí pueden tener subtítulo, pero este no puede ser discriminatorio, ni sustituir el número de la ley o la referencia a su contenido, ni carecer absolutamente de relación con el contenido de la ley*” sin que se aplique un criterio de filiación religiosa. En este sentido, el nombre del proyecto cumple con este requisito por cuanto el nombre Isaac viene etimológicamente del termino *yishaq* que significa “el que hace reír”²².



CARLOS MEISEL VERGARA
Senador

REFERENCIAS

Amézquita, Germán. *Novum Jus*. ISSN: 1692-6013. Volumen 8 N° 2. Julio-diciembre 2014. Págs. 55-77. Disponible en [https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/641/657].

Asamblea General de las Naciones Unidas. Diario oficial. Año cxxvii. n. 39640. 22, enero, 1991. pág. 1. Ley 12 de 1991. Disponible en: [<http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1568638>].

Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar, *La familia en el proceso educativo*. Disponible en [<http://campus-oei.org/celep/celep6.htm>].

Congreso de la República de Colombia. *Gaceta del Congreso* 580 de 2012. Disponible en [<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>].

Consejo Nacional de Política Económica Social. Conpes 109 de 2007. Disponible en [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf]

Corte Constitucional. Sentencia T-113/15 del 26 de marzo de 2015, M. P. Mauricio González Cuervo.

²¹ Amézquita, Germán. *Novum Jus*. ISSN: 1692-6013. Volumen 8 No. 2. Julio-Diciembre 2014. Págs. 55-77. Disponible en [https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/641/657].

²² Diccionario.pro. *Isaac*. Disponible en: [<https://diccionario.pro/wiki/Isaac>].

Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/T-113-15.htm>].

Corte Constitucional. Sentencia C-273/03 del 01 de abril de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-273-03.htm>].

Declaración Universal de los Derechos humanos. “*La Convención Internacional de los Derechos del Niño*”. Naciones Unidas. Declaración sobre la Protección de todas las personas contra la tortura (1948).

Declaración de los derechos. *Declaración de los Derechos del Niño*. Vol. 2. 1959.

Diccionario.pro. *Isaac*. Disponible en: [<https://diccionario.pro/wiki/Isaac>].

Heckman, J. J. 2004. *Invest in the Very Young. Center of Excellence for Early Childhood Development. Encyclopedia on Early Childhood Development*. Web: <http://www.excellence-earlychildhood.ca/documents/HeckmanANG.pdf>.

Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania, *Seguridad social en resumen*. P. 110. (2018). Disponible en [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a997-soziale-sicherung-gesamt-spanisch.pdf?__blob=publicationFile].

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. *Guía de ayudas sociales y servicios para las familias, España*. (2016). P.33. DISPONIBLE EN: [https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/docs/2016_GUIA_FAMILIAS.pdf].

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ley 74 de 1968. (Diciembre 26) *Diario Oficial*. Año CV. N. 32682. 31, diciembre, 1968. P. 3. Disponible en: [[http://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1622486?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1622486?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)].

Parlamento Europeo, Carta Europea de los niños hospitalizados, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. 13 mayo 1986. Disponible en [<http://www3.gobiernodecanarias.org/sanidad/scs/content/35053fc9-3238-11e2-bbac-2df7f25ac448/cartaeuropea.pdf>].

Pérez, Encarnación Hernández and José Antonio Rabadán Rubio. “La hospitalización: un paréntesis en la vida del niño. Atención educativa en población infantil hospitalizada”. *Perspectiva Educativa* 52.1 (2013): 167-181. Disponible en: [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4174389>].

Ratey, John J., and Juan Pedro Campos. *El cerebro: manual de instrucciones*. Debolsillo, 2003. P. 27. Disponible en [<https://www.neuquen.edu.ar/wp-content/uploads/2017/10/Libro-Cerebro-Manual-de-Instrucciones-John-J.-Ratey.pdf>].

República de Chile. *Ley 20.535 por medio de la cual se concede permiso a los padres de hijos con discapacidad, para ausentarse del trabajo*.

Disponible en: [<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030318&idVersion=2011-10-03>].

República de Colombia, Constitución Política, ART. 44. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#44].

UNICEF. 2006a. Primera Infancia. La primera infancia crea el capital humano. Disponible en: [http://www.unicef.org/sapanish/earlychildhood/index_humancapital.html].

Vanegas, Bernardo [et al.]. *Persona, educación y cultura*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. Departamento de Humanidades, 2013 112 p. (Colección Nuevos Pensadores; no, 3). Disponible en: <http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/persona-educacion-y-cultura/pubData/source/persona-educacion-y-cultura.pdf>.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día _____ del mes _____ del año _____

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. _____ Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____


SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá D.C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 82 de 2019 Senado, *por medio de la cual se establecen condiciones para la protección y cuidado de la niñez –Ley Isaac–*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Carlos Manuel Meisel Vergara. La materia de qué trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 31 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional y

envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 83 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas y se dictan normas sobre prevención, reducción de riesgo y daño, y atención del consumo de sustancias psicoactivas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

Para cumplir con dicho propósito se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- 1. Prevención:** Por una parte la constituye el conjunto de Políticas, Planes y Acciones para afrontar, reducir o atenuar el impacto de los factores de riesgo para el consumo de sustancias psicoactivas en los contextos comunitarios, familiares, educativos o laborales, y de otra parte para evitar o atenuar el consumo de sustancias psicoactivas o retrasar su inicio, o buscar reducir los daños y minimizar los riesgos asociados al uso de sustancias psicoactivas.
- 2. Objetivos Preventivos:** Reducir el consumo de drogas, retrasar la edad media de inicio al consumo de cada sustancia psicoactiva, reducir las conductas de riesgo en relación al uso de drogas, Reducir los problemas relacionados con el uso de drogas (riesgo, daño y sufrimiento evitables).
- 3. Reducción de riesgo y daño:** Son todas las acciones en salud, seguridad, convivencia y movilidad encaminadas a minimizar las consecuencias negativas previas, durante y después del consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales, dirigidas a personas que no desean, no pueden o no quieren dejar de consumir.
- 4. Factores de Riesgo:** Condiciones individuales, sociales, económicas, culturales, biológicas, conductuales o ambientes que están asociados con un incremento de la susceptibilidad para desarrollar un problema relacionado con el consumo de drogas, son

aquellas condiciones individuales, sociales o ambientales que se presentan asociadas al consumo o al desarrollo de problemas relacionados con el consumo.

5. **Factores de Protección:** Características individuales, ambientales o sociales que reducen la probabilidad de que una persona expuesta a factores de riesgo inicie o mantenga el consumo de una o varias drogas.
6. **Prevención Universal:** Es aquella que se dirige a poblaciones generales (nación, región, comunidad, escuela, barrio, grupos familiares, etc.) con actividades y mensajes destinados a impedir o retrasar el consumo de drogas.
7. **Prevención Selectiva:** Es la que se dirige a subgrupos de población que están expuestos a factores de riesgo asociados al abuso de drogas (biológicos, psicológicos, sociales o ambientales) asociados al inicio del consumo de drogas o al desarrollo de problemas relacionados con el consumo.
8. **Prevención Indicada:** Es la que se dirige a personas que no presentan los criterios diagnósticos de adicción a una sustancia psicoactiva pero que muestran signos previos, por estar expuestos a situaciones de alto riesgo (ej.: problemas mentales; inicio de un consumo regular; pertenencia a familias donde se produce el consumo de drogas; etc.).
9. **Contexto Académico:** Entiéndase por contexto académico las escuelas, colegios, universidades e instituciones de educación superior, técnicas o tecnológicas.
10. **Contexto Empresarial:** Entiéndase por contexto empresarial las instituciones y empresas privadas y públicas con sede en Colombia.
11. **Contextos Comunitarios:** Entiéndase, los barrios, las iglesias, las juntas de acción comunal, las organizaciones comunitarias y sociales, los parques, y cualquier otro espacio de residencia o de integración social en los municipios o zonas rurales.
12. **Contexto Familiares:** La familia colombiana propiamente dicha, cualquiera sea su composición.
13. **Contexto de poblaciones vulnerables:** Son los grupos de personas que se encuentran en estado de desprotección o incapacidad frente a una amenaza a su condición psicológica, física, mental, entre otras, a causa del consumo de sustancias psicoactivas, como lo son los habitantes de calle, las trabajadoras sexuales, la población reinsertada, los internos de las cárceles, los miembros de pandillas, entre otros.
14. **Sustancias Psicoactivas:** Sustancias que una vez ingresan al organismo, por cualquier

vía, producen cambios en el funcionamiento del sistema nervioso central pueden llegar a producir dependencia psicológica y/o física.

15. **Drogodependencia:** Adicción generada por la exposición repetida a una sustancia psicoactiva legal o ilegal, de la que no se puede prescindir o resulta muy difícil hacerlo por razones de dependencia psicológica, física o ambas.

CAPÍTULO I

Del sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas

Artículo 2°. Créase el Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, entendido como el conjunto de Políticas, Acciones, Procedimientos, Guías y Protocolos, fundamentados en evidencia científica, para prevenir, reducir el riesgo y atender los trastornos por consumo de sustancias psicoactivas.

Artículo 3°. El Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas tendrá como objetivos. Fortalecer la respuesta del Estado a nivel nacional, regional, departamental, municipal y distrital en cuanto a la promoción de la salud, especialmente de la salud mental, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y eventos asociados como violencias, suicidios y accidentalidad vehicular entre otros, en las comunidades, las empresas, el sistema educativo y las familias; reducir los riesgos y minimizar de daños relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas, cuando ello sea pertinente debido a características especiales en la población consumidora, o, a circunstancias especiales de consumo; incrementar y mejorar la respuesta en atención médico-psicoterapéutica de niñas, niños, jóvenes y adultos con trastornos por consumo de sustancias y psicopatologías duales.

Artículo 4°. Las Políticas, Acciones, Procedimientos, Guías y Protocolos, formulados por el Estado, basados en evidencia científica, eje central del Sistema Nacional de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, deberán garantizar la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, especialmente en menores, en los colegios, universidades y demás instituciones de educación superior, en las comunidades, en las empresas, en la familia y con comunidades altamente vulnerables.

Artículo 5°. El Sistema Nacional de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, también comprenderá Políticas, Acciones, Procedimientos, Guías y Protocolos basados en evidencia científica para reducir y minimizar el daño por el consumo de sustancias de uso generalizado como el alcohol, o en las situaciones particulares de consumo por aspectos idiosincráticos, religiosos o salubristas, donde la opción por la reducción de daño represente una estrategia adecuada, sin

desmedro de la opción preventiva como política principal del estado frente al consumo de drogas.

Artículo 6°. El Sistema Nacional de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, comprende las Políticas, Acciones, Procedimientos, Guías y Protocolos para el diseño y realización de campañas y programas de sensibilización y concientización sobre el consumo de sustancias psicoactivas tanto a nivel universal como selectivo e indicado en los diferentes contextos de prevención, así como las dirigidas a la formulación y ejecución de programas preventivos basados en la formación de competencias, habilidades para la vida, pensamiento crítico y fortalecimiento de la familia.

Artículo 7°. El Sistema Nacional de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, lo conformarán también los Protocolos y Guías de tratamiento de las adicciones a sustancias psicoactivas y otros trastornos por consumo de sustancias, así como los manuales de procedimiento para el abordaje de las psicopatologías duales.

Artículo 8°. Las Guías y Manuales de Formación para la Capacitación como Actores de Prevención dirigidas a líderes comunales y sociales, líderes religiosos, padres de familia, directores de recursos humanos de empresas, jóvenes, y demás personas que ejerzan liderazgo social, harán parte fundamental del Sistema Nacional de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

CAPÍTULO II

Del Instituto Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (INPAC)

Artículo 9°. Créase el Instituto Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas (INPAC), con el fin de garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, que son los de formular, supervisar, vigilar, evaluar, controlar y modificar las políticas públicas y los programas, los planes, las campañas y las acciones en materia de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas y eventos asociados.

El INPAC será un establecimiento público, esto es, como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

El instituto cumplirá las funciones que le atribuye la presente ley, tendrá duración indefinida y su domicilio legal será la ciudad de Bogotá, pero deberá establecer oficinas en otras regiones, departamentos, municipios o distritos del país.

Artículo 10. El INPAC tendrá las siguientes funciones:

1. Formular las políticas, programas, planes, campañas y acciones de Sensibilización y/o Formación para la prevención, de carácter Universal, Específico o Indicado,

que deberán seguir las entidades públicas y privadas dentro de la Estrategia Nacional para la Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, legales e ilegales en los contextos Académicos, Familiares, Comunitarios, Laborales y con Poblaciones Especiales. Lo anterior teniendo en cuenta la características socioculturales de los diferentes grupos poblacionales y territorios del país.

2. Diseñar y desarrollar campañas de sensibilización y concientización y además evaluar y aprobar las iniciativas que en tal sentido propongan y desarrollen las entidades gubernamentales y privadas, para:
 - a. Prevenir el uso de sustancias psicoactivas por parte de menores de edad.
 - b. Fomentar estilos de vida saludables, que favorezcan la convivencia ciudadana y prevengan el uso de sustancias psicoactivas.
 - c. Brindar información científica acerca del uso de sustancias psicoactivas legales e ilegales, sus riesgos y consecuencias.
 - d. Fortalecer la concepción del alcoholismo y las demás dependencias como un problema de salud pública. Visibilizar las problemáticas y los trastornos asociados y/o consecuencia del consumo, como psicopatologías, suicidio, violencia intrafamiliar, accidentalidad vehicular y laboral, entre otras.
3. Diseñar programas preventivos con base en la formación de competencias, habilidades, actitudes, hábitos, pensamiento crítico, fortalecimiento de las familias, en los diferentes contextos, comunitario, educativo, laboral, familiar y de poblaciones especiales. Así mismo se deben establecer los contenidos y las metodologías para dichos programas.
4. Definir con base en evidencia científica, las políticas, guías y protocolos que las instituciones públicas, las empresas prestadoras de servicios de salud y los centros de tratamiento privado deban implementar para la atención integral de las personas con trastornos por uso de sustancias psicoactivas y psicopatologías asociadas.
5. Crear centros públicos y privados de tratamiento científico, residencial y/o ambulatorio para niños, niñas, adolescentes y adultos con trastornos por consumo de sustancias y para psicopatologías duales, en las diferentes regiones, departamentos, municipios y distritos del país, según la información epidemiológica.
6. Diseñar los lineamientos de los programas de tratamiento específico que deban desarrollarse con las poblaciones víctimas del conflicto armado, jóvenes infractores de la ley penal, población carcelaria, jóvenes de hogares sustitutos del ICBF, miembros

- o exmiembros de los Grupos Armados Organizados (GAO), entre otros grupos poblacionales identificados por el INPAC.
7. Formular políticas y elaborar guías y procedimientos para ejecutar acciones de disminución del riesgo y reducción del daño en los diferentes departamentos del país, cuando se establezca por razones científicas, culturales o de seguridad, que haya lugar a implementarlas.
 8. Desarrollar programas de capacitación para detección temprana e intervención primaria del consumo de sustancias psicoactivas y eventos asociados. Dichos programas serán dirigidos:
 - a. Médicos, enfermeras, odontólogos, psicólogos, trabajadoras sociales, terapeutas ocupacionales, y demás profesionales de la salud, especialmente, aquellos que se encuentren en zonas con mayor concentración de población drogodependiente.
 - b. Maestros y personal administrativo de las instituciones educativas, para prevenir el consumo de dichas sustancias en instituciones educativas.
 - c. Líderes comunales, indígenas y afrodescendientes, padres de familia y líderes religiosos, madres comunitarias, líderes juveniles en comunidades.
 9. Promover la articulación y participación de las organizaciones de la sociedad civil y sin ánimo de lucro enfocadas en el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas con el ánimo de innovar técnica y socialmente para buscar respuestas alternativas en el tratamiento del fenómeno.
 10. Formular y/o actualizar la Política Pública Nacional de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, que deberá trazar los lineamientos orientadores de las acciones contenidas en el Sistema Nacional de Prevención, la cuales comprenderán los contenidos, estrategias y metodologías que deben realizarse en las instituciones educativas y además incorporarse a los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y a los currículos. El Ministerio de Educación Nacional, las Secretarías de Salud y de Educación departamentales y municipales deberán participar en su implementación y asimismo evaluar las acciones de dicho Sistema.
 11. Desarrollar programas, planes, campañas y acciones para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas y trastornos asociados, en coordinación con el ICBF, el DPS, la Unidad de Víctimas, el SENA, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Deporte.
 12. El INPAC deberá evaluar, aprobar y realizar seguimiento a las iniciativas de prevención, tanto de sensibilización como de formación para la prevención, en cualquier contexto, que quieran impulsar entidades públicas o privadas, para garantizar su coherencia con los lineamientos de la Política Pública Estatal.
 13. Llevar a cabo los estudios, investigaciones y diagnósticos cuantitativos y cualitativos pertinentes, a nivel nacional y territorial, para hacer seguimiento al fenómeno de consumo de sustancias psicoactivas y eventos asociados, con el fin de conocer el comportamiento del fenómeno y orientar y reorientar las Acciones del Sistema Nacional de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.
 14. Dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de las funciones establecidas en la presente ley y proponer al Gobierno la expedición de las que fueren de competencia de este.
 15. Supervisar, en coordinación con el Ministerio de Salud y las Secretarías de Salud, la actividad de las entidades públicas y privadas que se ocupen de la prevención, investigación y rehabilitación en materia de sustancias psicoactivas.
 16. Generar convenios y acuerdos de colaboración con gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales en asuntos de su competencia, para procurar el logro de las metas del Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.
 17. Emitir recomendaciones sobre cualquier otro mecanismo de coordinación interinstitucional que se requiera para la consecución de los objetivos del Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas y Eventos Asociados.
 18. Focalizar acciones de prevención para el núcleo familiar como espacio de socialización primaria encargado de fijar pautas de crianza marcadas por la prevención del consumo de sustancias psicoactivas basadas en el afecto, el diálogo y las acciones afirmativas ejemplarizantes.
 19. Establecer los lineamientos para la articulación con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y la sociedad científica, cuyo mandato institucional esté relacionado con temas de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas.
 20. Establecer los criterios que deben guiar la información, la publicidad y las campañas de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas en todo el país, para

entidades públicas y privadas. El INPAC vigilará por el respeto de esos criterios.

21. Darse su propio reglamento.

Parágrafo. En un término no mayor a 6 meses, el Gobierno nacional expedirá un decreto para reglamentar las funciones del INPAC, incluyendo el régimen de vigilancia y sanción sobre la información, publicidad y campañas de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas.

Artículo 11. El INPAC tendrá como mínimo la siguiente estructura: una Dirección Nacional, una Subdirección Nacional, una Oficina de TIC, una Oficina Jurídica, una Oficina de Planeación, una Dirección para la Prevención en Contextos Educativos, una Dirección para la Prevención en Contextos Familiares, una Dirección para la Prevención en Contextos Comunitarios, una Dirección para la Prevención en Contextos Laborales, una Dirección para la Prevención en Contextos Especiales, una Dirección para la Atención y Rehabilitación, una Dirección para Reducción del Riesgo y la Minimización del Daño, el Observatorio y Grupo de Investigación sobre el Consumo de Sustancias Psicoactivas y una Secretaría General.

Parágrafo 1°. Previa autorización del Gobierno nacional, el INPAC deberá crear oficinas regionales, departamentales, municipales o distritales para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones establecidas en la presente ley. La creación de dichas oficinas deberán atender los criterios de necesidad y los elevados índices de consumo. En un plazo no mayor a 6 meses, el Gobierno nacional deberá reglamentar la materia.

Parágrafo 2°. En los municipios y distritos donde no exista una oficina física del INPAC para el año 2023, las Alcaldías deberán designar al menos un funcionario que sirva como enlace de la implementación de la política en materia de prevención y atención de consumo que establezca el INPAC. Las Alcaldías deberán publicar el nombre de estos funcionarios, la dirección de las oficinas y enviar al INPAC esos datos para que esta publique mensualmente un consolidado nacional.

Parágrafo 3°. El Director Nacional del INPAC será designado por el Presidente de la República, de una lista de elegibles que se construirá previa convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección, incluyendo la acreditación de experiencia no menor a 10 años en temas de prevención y atención de drogodependencias. Entre sus funciones estará la representación del país ante los diferentes organismos internacionales que regulan e investigan en materia de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas.

Parágrafo 4°. Los jefes de las Direcciones del INPAC definidas en el presente artículo deberán acreditar experiencia no menor a 10 años en temas de prevención y atención de drogodependencia en el contexto al que hace referencia su cargo.

Artículo 12. El Director Nacional del INPAC será miembro permanente del Consejo Nacional de Estupefacientes, con todas las facultades y funciones respectivas de cada uno de los miembros del Consejo.

Artículo 13. El INPAC tendrá un Comité Técnico Asesor de Prevención y Atención Nacional del Consumo de Sustancias Psicoactivas, que se reunirá mínimo dos veces al año y el cual estará integrado por:

1. El Director Nacional del INPAC, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Salud o su delegado.
3. El Ministro de Educación o su delegado.
4. El Ministro de Trabajo o su delegado.
5. El Ministro del Deporte o su delegado.
6. El Director del Departamento de Prosperidad Social.
7. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado.
8. El Director del SENA o su delegado.
9. El Director General de la Policía Nacional o su delegado.
10. El Director del Instituto de Medicina Legal o su delegado.
11. El Presidente de la Sociedad Colombiana de Psiquiatría o su delegado.
12. El Presidente del Colegio Colombiano de Psicólogos o su delegado.
13. Un delegado de las organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social es el abordaje del tema de drogas.

Artículo 14. El Comité Técnico Asesor de Prevención y Atención Nacional del Consumo de Sustancias Psicoactivas estudiará y asesorará al INPAC en las acciones propuestas por dichos organismos en el cumplimiento de lo trazado por el Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, los lineamientos generales de la Política Pública Nacional de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas y Eventos Asociados y las funciones definidas por la presente ley.

Parágrafo. Todas las funciones del Comité Técnico Asesor para la Prevención Nacional de la Farmacodependencia, el cual está adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, serán suprimidas de este y asumidas por el Comité Técnico Asesor de Prevención y Atención Nacional del Consumo de Sustancias Psicoactivas como se indica en el presente artículo, con excepción de las relacionadas con la lucha contra el narcotráfico.

Artículo 15. Las labores de investigación y seguimiento del fenómeno de consumo de sustancias psicoactivas en el país estarán a cargo del INPAC de manera exclusiva.

Artículo 16. La vigilancia fiscal del INPAC corresponde a la Contraloría General de la República, que la ejercerá conforme a las leyes a través de un auditor y los demás funcionarios que designe y cuyas remuneraciones están a cargo de la Contraloría.

Artículo 17. El Gobierno nacional deberá incluir en cada Presupuesto General de la Nación una partida presupuestal destinada exclusivamente para garantizar la operación y el adecuado funcionamiento del INPAC. En todo caso, el Gobierno podrá presentar un proyecto de ley para garantizar los recursos que el INPAC necesite para el cumplimiento de sus fines.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional deberá realizar un estudio basado en el cumplimiento de las funciones del INPAC, previo a la presentación del Presupuesto General de la Nación, para determinar la partida presupuestal de esta entidad.

Parágrafo 2°. En un plazo máximo de 6 meses desde la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará la destinación de dinero proveniente del Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) a la línea de trabajo sobre Política de Drogas, de manera que no menos del 30% de dicha destinación sea trasladada al INPAC para la financiación y ejecución del Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

Artículo 18. Las Entidades Prestadoras de Salud, dentro de sus programas de prevención y en coordinación con el INPAC, deberán tener programas para promover la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y de Protección Social y la Superintendencia de Salud velarán por el cumplimiento de la obligación de contar con estos programas de prevención. El Gobierno dentro de los seis meses siguiente a la expedición de esta ley deberá reglamentar la materia.

CAPÍTULO III

Sobre la Prevención y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas

Artículo 19. El Gobierno nacional expedirá un documento CONPES para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas de la población colombiana en concurso con los actores institucionales y sociales.

Artículo 20. Cada 26 de junio se celebrará el Día Nacional de la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. El INPAC promoverá y patrocinará actividades culturales, deportivas, sociales, tecnológicas, recreativas,

educativas, y todas las que puedan ayudar a la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas.

Artículo 21. Todas las instituciones de educación básica, media y superior del país, deberán contar con un programa de prevención del consumo de sustancias psicoactivas, vinculado al Proyecto Educativo Institucional (PEI), dentro del cual deberá contar con un espacio y tiempo académico a manera de cátedra en el cual se abordará científicamente contenidos de prevención del consumo de sustancias psicoactivas, según las directrices establecidas en el Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. Con el apoyo de las Secretarías de Educación departamentales, municipales y distritales, el INPAC aprobará y evaluará los programas de las diferentes instituciones educativas.

Artículo 22. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

De los honorables congresistas,

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desplazamiento, la violencia y el lavado de activos son solo algunas de las consecuencias de un fenómeno al que se le ha invertido abundante tiempo y dinero por parte de gobiernos, autoridades, agentes extranjeros y organismos internacionales. Sin embargo, el consumo de sustancias psicoactivas también debe ser asumido como una de las principales consecuencias del narcotráfico en Colombia.

Así las cosas, el consumo de drogas –entendido como un momento dentro del *continuum* de producción, tráfico, prevención del consumo, drogodependencias y rehabilitación– en Colombia, primer productor de cocaína del mundo y gran productor de otras sustancias psicoactivas, adquiere una características especiales, dada la abundante oferta, con alta pureza, la facilidad de la adquisición, y las violencias relacionadas con el tráfico.

IMPORTANCIA DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

No obstante el país cuenta con una Política Nacional para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, y de hecho a contado desde años atrás con ella, las mismas no se han plasmado en estrategias y acciones concretas de prevención que le hayan llegado a nuestros niñas, niños y jóvenes y a la familia colombiana en general.

El anterior estado de cosas, ha obedecido:

1. A que las anteriores políticas, así como la actual han carecido de recursos para ponerse en marcha.
2. Las políticas públicas que se han formulado, incluso la actual, han constituido un conjunto de lineamientos, que si bien trazan directrices acerca de la prevención de sustancias psicoactivas en el país y de la atención de la drogodependencia, no puntualizan los procedimientos que deben desprenderse de ellos.
3. Las políticas públicas en esta materia no han sido lo suficientemente claras en cuanto a la metodología y los contenidos preventivos, por lo cual las diferentes entidades gubernamentales, hasta los ministerios, han desarrollado acciones a partir de dichas políticas que incluso han resultado contradictorias.

Como es bien sabido, el principal factor de riesgo para el consumo de sustancias psicoactivas es la oferta a bajo costo de las sustancias y la fácil consecución de las mismas, lo cual hace de Colombia un país *sui generis* en términos de dicho factor. Por lo cual las políticas y acciones preventivas que se lleven a cabo en Colombia tienen que considerar este importante elemento dentro de la cadena de producción y consumo de drogas. No es igual trazar políticas públicas de prevención coercitivas o liberales en países donde la consecución de sustancias psicoactivas es difícil, a establecerlas en un país como el nuestro donde las sustancias son baratas, de altísima calidad y de fácil consecución.

El país pues, como ninguno, ha estado en mora cuando menos, si no en un atraso de décadas, en la constitución de un verdadero Sistema Nacional de Prevención y con ello en la creación de un organismo que lo regule, para llevar a cabo de manera eficiente y eficaz políticas y acciones preventivas que salvaguarden a nuestra infancia, nuestra juventud y nuestra familia. Este es el objetivo fundamental de este proyecto de ley.

Con la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, el país logrará:

1. Que el mensaje preventivo llegue a todos y cada uno de los rincones de la geografía

nacional, a cada niña, cada niño, a cada familia, a las empresas, a los barrios y a las personas más vulnerables de nuestra sociedad.

2. Se logrará que cada institución educativa, cada colegio, cada universidad o instituto de educación superior cuente con un programa preventivo, no como un retazo adherido a una colcha, sino como un proceso educativo incorporado al PEI y con ello a los currículums.
3. Lograremos que todos los empleados, públicos, oficiales y de la empresa privada reciban el mensaje preventivo en sus propios lugares de trabajo.
4. Pondremos los canales de televisión públicos y privados, las cadenas radiales y demás tecnologías de la información al servicio de la sensibilización y la toma de conciencia frente a la problemática que encierra el consumo de drogas.
5. Lograremos que los municipios del país con mayor concentración de población afectada por el consumo de sustancias psicoactivas cuenten con centros de tratamiento altamente calificados, científicamente preparados para ayudar a estas personas y sus familias.
6. Se garantiza que el Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas esté financiado y que llegue a tener en gran medida autonomía financiera y presupuestal.
7. Contaremos con redes de actores de prevención, científica y técnicamente capacitados, en todos los municipios del país, constituidas por padres de familia, líderes sociales, jóvenes, maestros, miembros de la iglesia y demás.
8. Podremos tener información científica al día acerca del comportamiento del fenómeno, y podremos anticiparnos a nuevas expresiones del mismo, como es de esperarse en todo proceder científico.

CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN COLOMBIA

En el mundo, 125 millones de personas, es decir, el 5% de la población mundial adulta entre los 15 y los 64 años, consumió drogas por lo menos en una ocasión durante 2016, siendo el cannabis la droga más usada. En el mundo, cerca de 95 millones de personas, el 3,8% de la población adulta, ha consumido esta droga en el último año, mientras que los estimulantes de tipo anfetamínico se mantienen como la segunda droga más usada a nivel mundial, con un estimado de 35 millones de consumidores en el último año. El número de personas que tiene uso inapropiado de opioides es de cerca de 35,1 millones, de los cuales cerca de 17,7 millones han utilizado heroína y opio.

Nuestro país no se aleja de esta situación. Según la serie de estudios disponibles en Colombia desde 1992, el consumo de sustancias psicoactivas está creciendo tanto en el número de consumidores, como en la diversidad de drogas disponibles. Los primeros estudios comparables realizados en 1992 y 1996 en población general, mostraron que el crecimiento del consumo de sustancias se debió especialmente al incremento del evento entre mujeres, al aumento del uso entre adolescentes y al mayor consumo de marihuana. Las encuestas posteriores a 1996 –y hasta el momento–, siguen mostrando la tendencia al incremento del consumo de sustancias psicoactivas ilegales.

Más recientemente, los datos a 2017 del Observatorio de Drogas señalan que:

- Alrededor de tres millones de personas han consumido drogas ilícitas alguna vez en el país.
- La prevalencia de uso alguna vez en la vida pasó del 8,8% en 2008 al 12,2% en 2013, y la prevalencia en el último año pasó del 2,6% al 3,6% en los mismos años.
- El 38,7% de los estudiantes encuestados ha consumido drogas ilícitas alguna vez en la vida y el 22,4% en el último año.
- El consumo de drogas ilícitas se ha incrementado en el país, no solo porque más personas las consumen como lo evidencian los estudios, sino porque el fenómeno mundial de las drogas emergentes es también una realidad en el contexto nacional en el que cada vez surgen sustancias diferentes que hacen más diverso el mercado ilegal de las drogas.
- El Sistema de Alertas Tempranas del Observatorio a diciembre de 2016 reportó la detección de 28 nuevas sustancias psicoactivas en el país, que en su mayoría corresponden a drogas de origen sintético; mientras que el Informe Mundial de Drogas 2017 de UNODC resalta la aparición de 739 nuevas sustancias psicoactivas a nivel mundial.
- En Colombia la marihuana es la sustancia ilícita de mayor consumo, seguida por la cocaína, el bazuco y el éxtasis. Del total de consumidores de drogas ilícitas en el último año, el 87% consume marihuana.
- De cada cinco personas que consumen drogas, una es mujer y cuatro son hombres. El grupo de edad de mayor consumo es de 18 a 24 años, seguido del grupo de 12 a 17 años.
- Se ha logrado confirmar el uso inadecuado, con fines no terapéuticos, de medicamentos como metilfenidato, benzodiazepinas, barbitúricos, analgésicos narcóticos y ketamina, entre otros, que se consumen sin prescripción médica.

Es importante tener en cuenta que las cifras de siembra y producción de coca han aumentado considerablemente en Colombia, lo que ha dado espacio a un mayor consumo interno: Los cultivos de coca en el país aumentaron el 11% en 2017 hasta alcanzar la cifra récord de 209.000 hectáreas, mientras que la producción potencial de cocaína pura también subió el 19%, hasta las 921 toneladas métricas.

ANTECEDENTES EN MATERIA DE PREVENCIÓN EN COLOMBIA

Ley 1098 de 2006. Estableció determinadas labores a las instituciones educativas e incluyó los derechos que tienen los menores de edad frente al tráfico de sustancias estupefacientes, a lo mencionado debe existir una guía gubernamental para su cumplimiento.

- Artículo 20. Derechos de protección. Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra el consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas y la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización.
- Artículo. 39. Obligaciones de la familia.
- Prevenirles y mantenerles informados sobre los efectos nocivos del uso y el consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales
- Artículo. 44. Obligaciones complementarias de las instituciones educativas
- Prevenir el tráfico y consumo de todo tipo de sustancias psicoactivas que producen dependencia dentro de las instalaciones educativas y solicitar a las autoridades competentes acciones efectivas contra el tráfico, venta y consumo alrededor de las instalaciones educativas.

Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. En su momento fue entendido como un esfuerzo nacional por incorporar el enfoque de salud pública en un marco intersectorial para disminuir la exposición al consumo de drogas y sus impactos en la población colombiana. Si bien este plan fue efectivo en la priorización de grupos poblacionales, el Ministerio de Salud afirma que NO se conoce una evaluación formal del Plan y que “buena parte de las acciones allí incluidas no fueron ejecutadas por diferentes motivos” (sin aclarar dichos motivos).

Nuevo Plan 2011-2014. La Comisión Nacional de la Demanda de Drogas acordó en diciembre de 2010 un nuevo plan para el periodo 2011-2014; sin embargo, dicho plan no fue terminado ni puesto en marcha formalmente, como también lo afirma el Ministerio de Salud.

Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su impacto. Fue promulgada en el año 2007, pero tampoco hay

evidencias de avances. Esta política estableció cuatro ejes: el de prevención del consumo, con el cual se intenta disminuir el número de drogodependientes; el de mitigación, con el cual se busca reducir riesgos y daños; y el eje de superación, dentro del cual se inscribe lo propio del tratamiento a los problemas ocasionados por el consumo. Finalmente, hay un eje dirigido al fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional.

Si bien el impacto de esa política promulgada en 2007 es que parte del reconocimiento de que el asunto debe ser concebido y atendido desde una perspectiva intersectorial –y uno de los objetivos estratégicos de la política establece la importancia de intervenir “sobre un mayor número de condiciones y factores macrosociales, microsociales y personales que incrementan la vulnerabilidad al consumo de sustancias psicoactivas”–, es claro que las realizaciones nacionales para cumplir con dichos términos requieren de una renovación del compromiso intersectorial, del fortalecimiento de las acciones conjuntas.

Ley 1566 de 2012. Esta ley reconoce que el consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos. Por lo tanto, el abuso y la adicción deberán ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado, conforme a la normatividad vigente y las Políticas Públicas Nacionales en Salud Mental y para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto, adoptadas por el Ministerio de Salud.

En otras palabras, la legislación vigente establece que toda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas, tendrá derecho a ser atendida en forma integral por las Entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las instituciones públicas o privadas especializadas para su tratamiento. Y estos servicios se podrán prestar a través de cualquiera de las modalidades de atención establecidas, entre los cuales se encuentran: los servicios amigables para adolescentes y jóvenes, de carácter público o privado, unidades de salud mental de baja, mediana y alta complejidad, los centros de atención comunitaria, los equipos básicos de atención primaria en salud, entre otras que se formulen.

Pero además señala que el Gobierno, en el marco de la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la adicción de sustancias psicoactivas, debe formular las líneas de política, estrategias, programas, acciones y procedimientos integrales para prevenir el consumo, abuso y adicción, que asegure un ambiente y un estilo de vida saludable, impulsando y fomentando el desarrollo de

programas de prevención, tratamiento y control del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas al interior del lugar de trabajo, las cuales serán implementadas por las Administradoras de Riesgos Profesionales. Pero, a la fecha, aún faltan regulaciones y protocolos o guías de tratamiento, que si bien algunos existen, otros necesitan ser mejorados o implementados.

Al haber establecido la adicción a sustancias psicoactivas como un problema de salud pública, queda claro que se deben establecer políticas que busquen garantizar de manera integrada, la salud de la población por medio de acciones dirigidas tanto de manera individual como colectiva ya que sus resultados constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo. Dichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad.

Ley 1616 de 2013. Estableció la importancia de la prevención de consumo de sustancias estupefacientes dentro del marco de Política Pública de Salud Mental. Al igual que estableció el estudio de dicha problemática como de mayor prioridad en materia de salud pública. De igual forma, el Consejo Nacional de Salud Mental tiene como función la elaboración de políticas públicas encaminadas a la reducción del consumo de sustancia estupefacientes.

Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención, y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, 2014-2021. Este plan estableció:

- Reducir la magnitud del uso de drogas y sus consecuencias adversas mediante un esfuerzo coherente, sistemático y sostenido, dirigido a la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, a la prevención del consumo y a la atención de las personas y las comunidades afectadas por el consumo de drogas, esto acompañado del fortalecimiento de los sistemas de información y vigilancia en salud pública.
- La prevención es una de las tareas fundamentales de la salud pública y en el caso del consumo de sustancias psicoactivas, desde la década de 1970 se viene recabando evidencia acerca de qué funciona y qué no en este campo, gracias a la realización de encuestas nacionales periódicas y estudios longitudinales con cohortes de niños y adolescentes. Adicionalmente, es un hecho que está constituido por adolescentes el segmento poblacional donde crece el consumo de sustancias psicoactivas. Debe ser una prioridad nacional contrarrestar este incremento mediante la adopción de una estrategia nacional de prevención.

A pesar de los antecedentes mencionados, lo que hoy existe son diversas políticas, planes, programas, proyectos y campañas realizados

por diferentes instituciones estatales de manera desarticulada y sin seguir un único objetivo que realmente tienda a la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas.

CAMBIO DE ENFOQUE EN LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DEL CONSUMO

De acuerdo con la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2013), al presentar una aproximación al asunto de las drogas desde la salud pública, debe entenderse que esto no necesariamente implica cambios en el estatuto legal del mercado de las drogas, aunque sí conlleva asumir que el consumo de sustancias psicoactivas no debe ser tratado como un delito, entre otras razones porque el estigma y la discriminación contra el consumidor, hacen más difícil la aplicación de la perspectiva en cuestión. El trato al consumidor problemático de drogas como un criminal, es mucho menos apropiado para el tratamiento del asunto, a la vez que genera un entorno desfavorable para la concreción del marco de derechos humanos. Además señalan que este tema debe abordarse desde un enfoque multidimensional.

De esta manera, considerando a cabalidad el enfoque de derechos, no tiene cabida el dilema entre la cárcel o el tratamiento para los consumidores de sustancias psicoactivas. La cárcel no es una opción aceptable y el tratamiento debe ser motivado por la propia voluntad y por una oferta flexible de servicios con calidad. Y, en relación con lo anterior, la asunción del consumo de sustancias psicoactivas como un asunto de salud pública, implica además un abordaje desde la gestión del riesgo, en las diferentes circunstancias que representan impactos negativos para la salud individual y colectiva.

La guerra contra las drogas y contra el consumo con frecuencia deriva en una guerra contra el consumidor, deshumanizándolo y restringiendo su ejercicio ciudadano. Casi tres décadas de desarrollo de nuevos enfoques han permitido flexibilizar la mirada frente al consumo, reconocer que se trata de un fenómeno que existe y existirá, que siempre habrá personas que opten por consumir drogas de manera continuada, que a pesar de ello las personas pueden transformar sus prácticas, correr menos riesgos, tener menos daños, integrarse a la vida social y productiva y ejercer su ciudadanía con acceso a servicios, información, medicamentos y medios para cuidarse a sí mismos y a sus redes.

Todas estas condiciones son necesarias para minimizar el impacto negativo que este comportamiento tiene sobre la salud individual y colectiva, asegurar el derecho a la información, a la educación, a la no-discriminación y a la salud. De esta forma también se reconoce que la salud de las comunidades depende en buena medida de la

salud de los consumidores de drogas, no solo de la salud física, sino mental y social.

Tal y como lo ha manifestado la Comisión Global de Políticas de Drogas, se debe terminar la criminalización, marginalización y estigmatización de las personas que utilizan drogas pero que no causan daño a los otros, priorizando un enfoque más humano que vea a los consumidores como pacientes y ciudadanos y no como criminales. Los enfoques puramente punitivos frente al consumo son además incompatibles con los derechos humanos y por ello son normativamente inaceptables, pues el Estado debe armonizar sus compromisos internacionales en materia de drogas con los compromisos en materia de derechos humanos, teniendo en cuenta que en caso de conflicto, los compromisos en derechos humanos son prevalentes.

Sin embargo, en Colombia la mayor parte del presupuesto para atender el problema de drogas está en manos del Ministerio de Justicia, y no tanto en Salud que es la entidad que hoy rige la política en esta materia.

COSTOS ASOCIADOS

Por otro lado, la inversión en atención al consumo siempre es menos onerosa que los costos asociados o secundarios de los consumidores, es decir las consecuencias del consumo no atendido tanto a nombre propio como de terceros (familiares).

Por ejemplo, en promedio en Estados Unidos, por cada dólar que se gasta en tratamiento por abuso de sustancia, le ahorra al sistema de salud 4 dólares y 7 dólares más al sistema judicial; y, en promedio, el tratamiento de un paciente por abuso de sustancias psicoactivas cuesta alrededor de 1.600 dólares, mientras que los costos derivados de un NO tratamiento ascienden a 11.500 dólares por consumidor, es decir una proporción un poco mayor de 7 a 1. De aquí la importancia de también invertir en la prevención y atención del consumo.

Otro estudio indica que darle un tratamiento integral a una persona con problemas de adicción le ahorra al sistema 400 dólares mensuales por paciente. Cuando se trata de programas de prevención, un programa escolar con un costo de 220 dólares por estudiante, le puede ahorrar al sistema de salud en un futuro 3.960 dólares por estudiante; es decir, una relación 18 a 1.

ACUERDO DE PAZ

En materia de drogas el Acuerdo de Paz es un avance importante sobre cómo se debe manejar dicha problemática. Este documento representa un avance significativo, moderno e interdisciplinar para enfrentar el fenómeno de drogas en Colombia, pues aborda el problema como un todo (producción, tráfico y consumo), y

no solo se enfocó en uno de los componentes de la cadena como tradicionalmente sucedía.

Específicamente, en el punto 4 del Acuerdo se asume el problema de drogas como un todo integrado entre producción, tráfico y consumo, y también se asume la adicción como un tema de salud pública que como tal debe ser enfrentado.

Se debe tener en cuenta que el Acuerdo también ordenó tomar medidas en el sector Ejecutivo frente a la prevención del consumo de sustancias estupefacientes, al igual que implementar un enfoque especializado frente al consumo como un problema de salud pública. Además, se acordó la creación de instituciones en aras de generar acciones para la rehabilitación e inserción del consumidor.

Esto implica que se deba garantizar una visión gubernamental de conjunto, y acciones articuladas entre las diversas instituciones con competencia en la materia, y a su vez que se deban revisar las políticas y estrategias que se han desarrollado a nivel nacional y local en materia de prevención y de atención. Todo esto atendiendo principios como garantizar la inclusión de los enfoques de derechos humanos, salud pública, diferencial y de género en los instrumentos y acciones de la política pública de prevención y atención del consumo de drogas, así como garantizar las condiciones de respuesta institucional requeridas para la inclusión social y la garantía de los derechos de las personas consumidoras de sustancia psicoactivas.

REFERENTES INTERNACIONALES

1. Argentina: Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR). Se define como una Secretaría de Estado dependiente de la Presidencia de la Nación, dedicada a brindar asistencia a los consumidores en materia de la prevención y el tratamiento de adicciones. Su misión es coordinar las políticas nacionales de lucha contra las drogas y las adicciones, basándose en dos pilares: la reducción de la demanda de drogas y la reducción de la oferta de drogas.

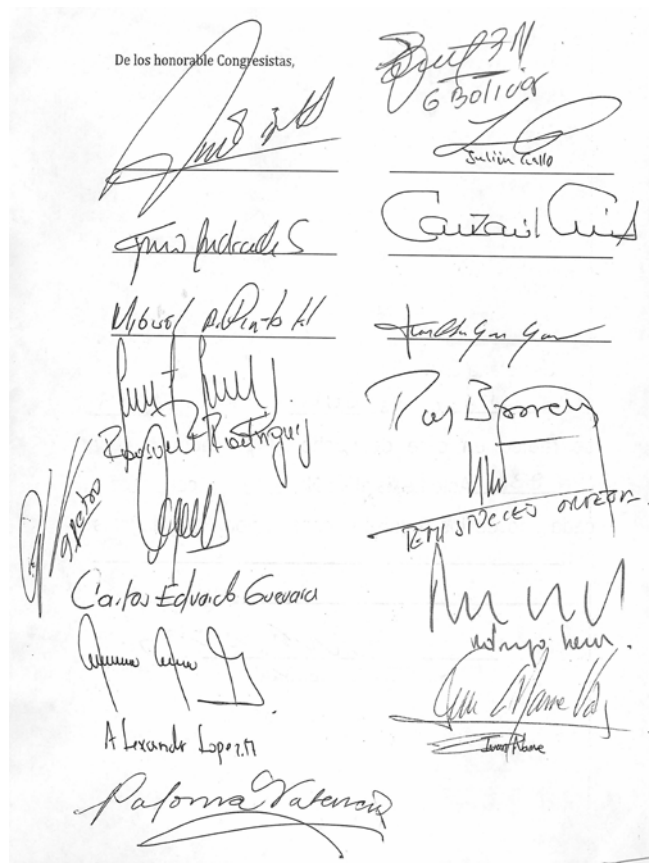
- Reducción de la demanda: Acciones dirigidas a la constitución de redes comunitarias que funcionen como sostén y contención para favorecer la reducción de la demanda, buscando a la vez estrategias de participación en la elaboración de proyectos que apunten a la prevención fundamentalmente. También colabora con la asistencia facilitando la ayuda y rehabilitación de personas que abusan o dependen de drogas, y que, carentes de recursos adecuados, no podrían acceder al tratamiento o recuperación.
- Reducción de la oferta: Coordina en el ámbito nacional la información y las estrategias tendientes a detectar y desbaratar el comercio y distribución de drogas ilegales.

SEDRONAR también tiene a su cargo el Observatorio Argentino de Drogas (OAD), que tiene como función básica el estudio y evaluación de la problemática del uso indebido de las drogas y el tráfico de estupefacientes. Supone también la existencia de un instrumento eficaz en la toma de decisiones por los responsables del Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadicción y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas.

2. Perú: DEVIDA. Es un Organismo Público Descentralizado adscrito al sector de la Presidencia del Consejo de Ministros y constituye un Pliego Presupuestal, encargado de diseñar y conducir la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas y constituirse en la contraparte nacional para todos los fondos de Cooperación Internacional destinados a la Lucha contra las Drogas para:

- Enfrentar todos los problemas derivados del consumo y dependencia, con las armas de una educación preventiva y el tratamiento multidisciplinario;
- Anteponer el ejercicio de la ley al desafío del Tráfico Ilícito de Drogas y su cadena delictiva, y
- Propiciar la solución al problema nacional de la producción de cultivos para fines ilícitos, principalmente el de la hoja de coca, para usos no tradicionales, ni industriales, desde una perspectiva social amplia que propone la reducción sostenida de los mismos y evitar su incremento, desarrollando acciones orientadas al Desarrollo Sostenible como una estrategia integral de acción en las zonas cocaleras.

De los honorable Congresistas,





SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá D.C., 31 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 83 de 2019 Senado, *por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Sicoactivas y se dictan normas sobre prevención, reducción de riesgo y daño, y atención del consumo de sustancias psicoactivas*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Armando Benedetti Villaneda, Gustavo Bolívar Moreno, Julián Gallo Cubillos, Fabio Raúl Amín Saleme, Miguel Ángel Pinto Hernández, Paloma Susana Valencia Laserna, Gustavo Petro Urrego, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Carlos Guevara Villabón, Temístocles Ortega Narváez, Iván Leónidas Name Vásquez, Alexander López Maya, Rodrigo Lara Restrepo. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de

la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 31 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 731 - Viernes, 9 de agosto de 2019
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 77 de 2019 Senado, por la cual se crea la Superintendencia de Educación para el ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control del Sistema Educativo colombiano y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 81 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones.....	23
Proyecto de ley número 82 de 2019 Senado, por medio de la cual se establecen condiciones para la protección y cuidado de la niñez; –Ley Isaac–.....	27
Proyecto de ley número 83 de 2019 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas y se dictan normas sobre prevención, reducción de riesgo y daño, y atención del consumo de sustancias psicoactivas.	33