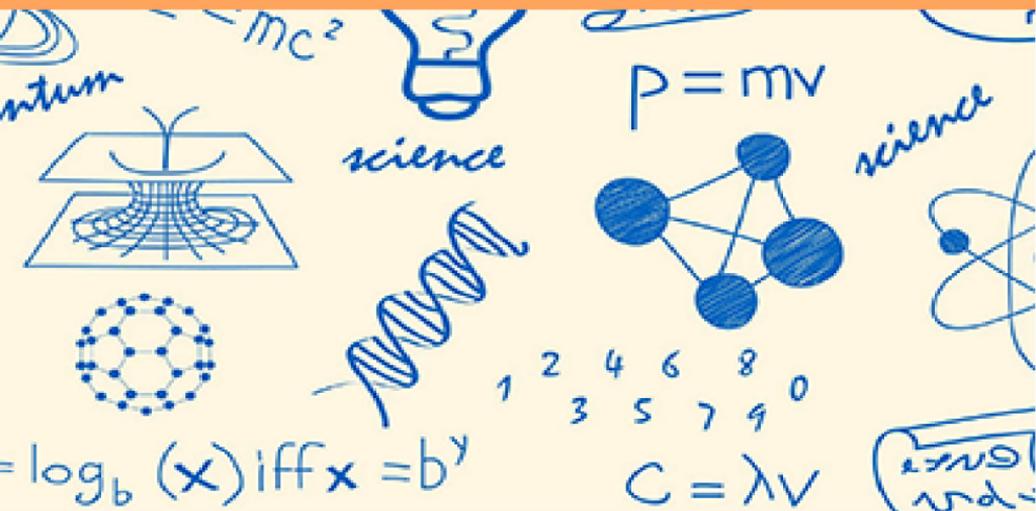


Referentes normativos de la administración del servicio educativo en Colombia

Carolina Guevara

Colección La Educación al Derecho Vol.5



Referentes normativos de la administración del servicio educativo en Colombia

Referentes normativos de la administración del servicio educativo en Colombia

Yenny Carolina Guevara Rivera¹

¹ Abogada, Universidad Libre; Magster en Derecho, Universidad Nacional de Colombia; Doctora en Administración Pública, Grenoble-Alpes, Francia

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

EDUCACIÓN

Claudia López Hernández (Alcaldesa)

Referentes normativos de la administración del servicio educativo en Colombia

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

© Autores

Yenny Carolina Guevara Rivera

© IDEP

Director General: Alexander Rubio Álvarez

Subdirector Administrativo, financiero y de control disciplinario: Camilo Andrés Blanco López

Jefe Oficina Asesora Jurídica: Juan Manuel Ramírez Montes

Coordinación Editorial: Diana María Prada Romero

ISBN digital: 978-958-5584-82-2

Título de la serie: Colección La Educación al Derecho

Director Académico Colección: Camilo Andrés Blanco López

Publicación como resultado del desarrollo de la agenda de investigación: cerrando brechas (estrategia no 02) y de las actividades del grupo de investigación “La Educación al Derecho” avalado por el IDEP ante el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación.

Este libro se podrá reproducir y/o traducir siempre que se indique la fuente y no se utilice con fines lucrativos, previa autorización escrita del IDEP

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

Avenida calle 26 No. 69D – 91, oficinas 805 y 806 Torre Peatonal – Centro Empresarial

Arrecife. Teléfono (571) 263 06 03. www.idep.edu.co – idep@idep.edu.co

Bogotá, D.C. – Colombia

Impreso en Colombia

Año 2020

Tabla de Contenido

1. Alcance de la investigación	12
2. Marco conceptual	15
2.1 Inflación normativa.....	16
2.2 El servicio público educativo y su administración.....	17
2.3 La administración del servicio público educativo en Colombia, y garantía del derecho a la educación	18
2.4 Literatura académica sobre la administración del servicio educativo	19
3. Marco normativo en la dimensión financiera de la administración del servicio público educativo.....	25
3.1 Marco legal en la década del ochenta: iniciativas legislativas que conducen a la descentralización.....	26
3.2 Década de los noventa: el proceso de descentralización se intensifica	28
3.3 Distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles del gobierno: Ley 715 de 2001.....	30
3.4 La administración del servicio educativo y la posibilidad de contratar la prestación del servicio: Decreto 1851 de 2015	36
3.5 Los planes de alimentación escolar: Decreto 1852 de 2015	41
3.6 La gratuidad: Decreto 4807 de 2011	45
3.7 Los fondos educativos: Decreto Nacional 992 de 2002.....	49
3.8 Los fondos de servicios educativos del Distrito: Resolución 4047 de 2011 ..	50
4. Dimensión organizacional de la administración del servicio educativo	52
4.1 Parámetros generales del servicio público de educación: Ley 115 de 1994 –Ley General de Educación.....	53
4.2 Estructura del sistema educativo	57

4.3 Organización para la prestación del servicio educativo	68
4.4 Compilación, organización y racionalización de las normas de carácter reglamentario del sector: Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015.....	78
5. El factor humano en la administración del servicio público educativo.....	81
5.1 Estatuto Docente: Decreto 2277 de 1979.....	82
5.2 Nuevo Estatuto Docente: Decreto 1278 de 2002.....	85
5.3 Regulación a nivel Distrital	90
5.4 Régimen disciplinario docente.....	92
6. Conclusiones y recomendaciones.....	96
Referencias Bibliográficas	102

Índice de Tablas

Tabla 1. Marco normativo de contratación del servicio educativo	39
Tabla 2. Marco normativo de la alimentación escolar	45
Tabla 3. Marco normativo de gratuidad	48
Tabla 4. Marco normativo para fondos de servicios	51
Tabla 5. Modificaciones a Ley General de Educación	55
Tabla 6. Niveles educativos.....	59
Tabla 7. Normativa del sistema educativo.....	65
Tabla 8. Duración jornada única	70
Tabla 9. <i>Número de horas dedicadas a la actividad pedagógica (Jornada única)</i>	72
Tabla 10. Normas para la organización del servicio educativo	75
Tabla 11. Normas sobre la inspección y vigilancia.....	78
Tabla 12. Normas que han reglamentado los estatutos docentes	88
Tabla 13. Principales diferencias entre los estatutos docentes vigentes	89

En 2020 el grupo de investigación vinculado al IDEP “La Educación al Derecho”, generó una serie de investigaciones que desde sus tres líneas de trabajo (jurídica-normativa, análisis de políticas públicas educativas y estudios cuantitativos y de financiación de la educación) abordaron temas actuales sobre la garantía del derecho a la educación.

La colección *La Educación al Derecho* es el resultado de dicho análisis investigativo que, desde la perspectiva del Derecho, busca contribuir al estudio, valoración y evaluación de las políticas públicas que intervienen en la gestión del servicio público de la educación en Colombia, esto con el objeto de construir herramientas que permitan trabajar conjuntamente con los actores del campo educativo en pro de la calidad, transparencia, garantía y efectividad del servicio.

En ese sentido, las observaciones recogidas en los diferentes temas que componen la colección pretenden brindar al lector un visión holística en torno al eje que motiva la investigación *¿qué es la educación y por qué se constituye como un derecho que debe ser protegido y garantizado?*

Concebida como práctica y proceso, la educación requiere de un continuo ejercicio de reflexión enfocado hacia el fortalecimiento y cualificación de su servicio, partiendo del principio fundamental de la doctrina de protección integral. Para ello, es necesario que los diferentes actores que participan en la construcción del sistema educativo en el país, establezcan un diálogo participativo que permita la cooperación entre pares de forma periódica, autónoma y

crítica, propendiendo el alcance de los objetivos propuestos en términos de garantía, inclusión y calidad.

Desde este punto de vista, el trabajo realizado por el grupo de investigación *La Educación al Derecho*, recogido en las líneas de esta colección, busca crear un puente de comunicación efectiva que permita conocer el engranaje que sustenta el sistema educativo, a través del cual interactúan los conocimientos, las metodologías y las prácticas de quienes lo componen administrativa, académica y financieramente, con el objeto de cerrar las brechas de inequidad y transformar la realidad de las futuras generaciones.

La colección mencionada previamente se enriquece entonces con 9 títulos que responden al análisis jurídico, de política pública y de financiación, aquí presentamos al lector el Vol. 5 enfocado en el análisis en política pública.

Camilo Blanco López

El estado de la cuestión expuesto en el presente documento busca contribuir con la misión del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico -IDEP, que consiste en la producción de conocimiento, gestión de investigación, innovación y seguimiento a la política educativa Distrital en los contextos escolares, fortaleciendo comunidades de saber y de práctica pedagógica, para contribuir en la construcción de una Bogotá educadora.

Al tiempo, el texto se inscribe en las actividades propias de la Subdirección Académica del IDEP y del proyecto: “Investigación, innovación e inspiración: conocimiento, saber y práctica pedagógica para el cierre de brechas de la calidad educativa”; a la vez que en la segunda estrategia: “Cerrando brechas”. Con lo cual se busca generar elementos de análisis y reflexión válidos y pertinentes para la construcción de la política pública del sector educativo, a partir del inventario y análisis del marco normativo que busca satisfacer el derecho a la educación.

Teniendo en cuenta dichas consideraciones, la investigación se organiza de la siguiente manera: la primera parte presenta un análisis de la dimensión financiera de la administración del servicio público educativo en Colombia; la segunda, se ocupa del marco normativo que fija los lineamientos para la administración del servicio, en su componente organizacional; y la tercera parte trabaja las normas que han organizado la gestión de docentes y directivos docentes.

Finalmente, a modo de cierre, se aborda una conclusión alrededor de la idea de que en la administración del servicio educativo colombiano existe una serie de arreglos institucionales que, con fundamento en el proceso de descentralización del país, han permitido avanzar en la cobertura, acceso y calidad del sistema educativo; elementos que hacen parte del núcleo del derecho a la educación. Sin embargo, pese a dichos avances, existen bemoles relacionados con la inflación legislativa, la politización de la educación y un sistema en el que persiste un “*Apartheid*” educativo (Duarte, 1996).

1. Alcance de la investigación

La investigación que se presenta se limita a la construcción del estado de la cuestión de los referentes normativos de la administración del servicio público educativo en Colombia (nivel nacional y Distrital), para la garantía del derecho a la educación en el nivel de básica primaria. De esta forma, el período analizado comprende, desde el mes de agosto de 1991, hasta el mes septiembre de 2020.

La elección de tal período se justifica en el hecho de que la reforma constitucional de 1991 significó un cambio sustancial en el andamiaje institucional del país, el cual se tradujo en lo que algunos han calificado como una nueva sensibilidad constitucional; una transformación que impactó, entre otros temas, el campo educativo, erigiendo la educación como un derecho fundamental, una obligación a cargo del Estado y un servicio público². Así, desde la década de los noventa se generó una serie de ajustes normativos para descentralizar³ la prestación del servicio educativo, y transferir competencias a las entidades territoriales⁴. De igual manera, se establecieron normas legales para que dichas entidades territoriales pudiesen, bajo ciertos supuestos, contratar con particulares la prestación del servicio público de la educación⁵.

La construcción de esta investigación implicó el uso de diversas fuentes de información; en primer lugar, se tomó como punto de partida la literatura académica sobre

2 Respecto a este carácter, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente: “la educación tiene doble connotación. Como derecho fundamental e inherente al ser humano, se constituye como la garantía que propende por la formación de los individuos en todas sus potencialidades, pues a través de la educación el ser humano puede desarrollar y fortalecer sus habilidades cognitivas, físicas, morales, culturales entre otras. Como servicio público, la educación es inherente a la finalidad social del Estado, y se convierte en una obligación de éste, pues él es quien tiene que asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” (Corte Constitucional, 2011a).

3 Entre las principales normas expedidas se encuentran la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994.

4 Sobre el particular, léase Ley 715 de 2001.

5 El marco normativo que faculta a las entidades territoriales certificadas para contratar (bajo ciertos supuestos y cumpliendo requisitos) la prestación del servicio público educativo, es el siguiente: Decreto 1075 de 2015, Decreto 1851 de 2015 y Decreto 030 de 2017.

administración del servicio educativo en Colombia y, en segundo lugar, se retomaron los referentes normativos a nivel nacional y Distrital; junto a ello, se revisaron los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional frente al tema. Un marco normativo recopilado y analizado entre agosto y septiembre de 2020, con una búsqueda en las páginas web del Senado de la República⁶, la Secretaría de Educación de Bogotá⁷, la Alcaldía Mayor de Bogotá⁸ y la Corte Constitucional.

Junto a ello, teniendo en cuenta la inflación normativa⁹ que caracteriza el sistema legal colombiano, se identificaron las normas más icónicas¹⁰ de la administración del servicio educativo, además de los temas que (en estas normas) tienen mayor relevancia a nivel económico, político y social para el país. Este ejercicio de priorización justifica, en suma, los ejes temáticos establecidos para analizar cada una de las dimensiones de la administración del servicio educativo.

6 Consultar desde <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/area-legislativa/seccion-de-leyes>

7 Al respecto, se recomienda revisar https://educacionbogota.edu.co/portal_institucional/transparencia/normatividad

8 Es posible acceder desde https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_avanzada.jsp

9 Sobre este fenómeno en Colombia, se recomienda la lectura de Angarita (2018).

10 Es decir, las normas (vigentes) que han marcado derroteros en la financiación, organización y estructura del servicio educativo.

2. Marco conceptual

El marco conceptual que sustenta la presente investigación se caracteriza, en términos generales, por una abundante normativa (que regula el tema), y un número importante de trabajos académicos que han abordado, desde diferentes perspectivas, el proceso de descentralización de la educación en Colombia. No obstante, vale destacar que son más bien escasos los estudios académicos enfocados en la administración del servicio educativo nacional; por ello, teniendo en cuenta esos argumentos, se realizan algunas precisiones conceptuales frente a: 1) El fenómeno de la inflación legislativa; 2) El servicio público de la educación; y 3) La administración del servicio público educativo como garantía del derecho a la educación.

2.1 Inflación normativa

Como ya se ha señalado, el exceso de normas es una de las características más importantes del marco legal que sustenta la administración del servicio educativo. Esta inflación normativa puede relacionarse con varias circunstancias, la primera de ellas, una falta de continuidad de la política pública educativa¹¹. Así, en la práctica, cada gobierno prioriza sus metas, objetivos y prioridades; en consecuencia, expide normas legales para concretar sus programas.

El exceso regulatorio se explica, además, por la deficiente política regulatoria¹² del país, reflejada en una calidad (moderada) de las normas expedidas. Estas falencias en el proceso de expedición, evaluación y seguimiento al

11 En todo caso, se debe precisar que cada 10 años se construyen planes nacionales de educación, los cuales, en principio, deben orientar la política para espacios que vayan más allá de un período de gobierno.

12 Las deficiencias regulatorias en Colombia se traducen en bajos niveles de confianza, efectividad, transparencia y calidad en la producción normativa de la rama ejecutiva (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

impacto de las normas, tienen un efecto directo sobre su eficacia (OCDE, 2014). Un hecho que, además, se traduce en la falta de permanencia, continuidad, sostenibilidad y, especialmente, eficacia de muchas de las normas que materializan algunas políticas públicas.

Junto a ello, otros efectos colaterales de una política regulatoria insuficiente se dan en la formulación de normas (por ejemplo, con un lenguaje poco claro) que, al ser aplicadas, genera incertidumbre y confusión; situación que acarrea costos para su cumplimiento, pues no existe certeza del marco normativo a emplear, ni formas suficientes para entender cómo interpretarlo y aplicarlo (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

2.2 El servicio público educativo y su administración

El servicio público educativo se define, de acuerdo con el Artículo 3 de la Ley 115 de 1994, como el conjunto de normas, programas curriculares, educación (formal e informal), instituciones (privadas o públicas) y recursos administrativos, humanos, financieros (entre otros), para alcanzar los objetivos de la educación. Por su parte, la administración, en un sentido amplio del término, se asocia con el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar la puesta en acción de una organización eficiente de todos los recursos necesarios para atender los objetivos de un organismo, público o privado, en función de la producción de un servicio (Stoner y Freeman, 1997).

Así, la administración del servicio educativo puede definirse como el proceso de gestionar la organización de una serie de recursos, con el fin de prestar el servicio público de la educación ajustándose, en todo caso, a las condiciones previstas en el marco normativo vigente.

Desde un enfoque sistémico, la administración educativa comprende, entre otras, la dimensión financiera, que implica la administración de los recursos financieros, y la dimensión organizativa, que comprende la elaboración, planeación, facilitación y aquellas actividades necesarias para la organización y puesta en marcha del servicio educativo, en su componente administrativo y pedagógico (Martínez, 2012).

2.3 La administración del servicio público educativo en Colombia, y garantía del derecho a la educación

En principio, tratar el asunto de la administración del servicio público educativo en Colombia, y la garantía del derecho a la educación, implica abordar el Artículo 67 de la Constitución Política de 1991, que reconoce la educación como un Derecho fundamental¹³ y, al tiempo, le entiende como un servicio público que presta una función social e impone deberes para el Estado, entre los cuales está el de asegurar la eficacia de sus componentes: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad¹⁴.

En tal sentido, para hacer efectivos los elementos que conforman el núcleo básico del derecho a la educación, es importante administrar el servicio educativo propendiendo por un manejo eficiente de los recursos financieros, humanos y administrativos del sistema. La óptima administración se refleja en acciones, tales como: crear y financiar instituciones educativas, invertir en infraestructura y en recursos humanos necesarios

13 Según Góngora, el derecho a la educación se relaciona, además, con: "(...) algunos derechos de libertad (entre otros, la libertad de enseñanza, la autonomía universitaria, el derecho de escogencia de los padres de la educación que ha de brindarse a sus hijos, el derecho de participación de los estudiantes en las decisiones que los afectan y en la comunidad educativa, la libertad religiosa y la libertad sexual)" (2003, p. 37).

14 Es posible consultar a Guevara (2015), para profundizar acerca de los principales pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto a cada uno de estos elementos.

para prestar el servicio público, garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad, eliminar todo tipo de discriminación, facilitar las condiciones para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico y, finalmente, impartir un servicio educativo en condiciones de calidad.

Por último, es importante precisar que la educación ha sido enmarcada en la categoría derecho social, económico y cultural o de contenido prestacional, el cual según la Corte Constitucional, es entendido como:

Aquel cuya materialización exige de regulación legal, apropiaciones presupuestales y la provisión de una estructura organizacional, que conlleva la realización de prestaciones positivas, principalmente en materia social, para asegurar unas condiciones materiales mínimas de exigibilidad (2011b, Sentencia T-176 de 2011).

Dicho esto, es importante reconocer que estas precisiones conceptuales, las cuales sustentan la presente investigación, están acompañadas por una serie de estudios académicos que han analizado la administración del servicio educativo; por ello, a continuación, se presenta una breve reseña de los principales textos sobre el tema.

2.4 Literatura académica sobre la administración del servicio educativo

La construcción del estado de la cuestión hizo posible reconocer que los estudios sobre la administración del servicio educativo se han enfocado¹⁵, especialmente, en la incidencia de la descentralización en la cobertura y

¹⁵ Como se demuestra en este apartado, la descentralización del servicio educativo en Colombia está asociada a la administración de recursos financieros y al recurso humano necesario para la prestación del servicio. En este orden de ideas, ella es importante para comprender la administración del servicio educativo, que se hace con sustento en la transferencia de competencias a las entidades territoriales para, entre otros, la gestión de recursos económicos y humanos.

calidad del servicio; junto a ello, menos numerosos son los trabajos dirigidos al tema de la gestión del talento humano en el servicio público educativo.

En cuanto a la descentralización, cobertura y calidad del servicio educativo, la Constitución de 1991¹⁶ aceleró la implementación del proceso de descentralización en el país, el cual implica el traslado de algunas competencias normalmente radicadas en el gobierno central a los entes territoriales (Sánchez, 2003).

El objetivo es que tengan las facultades y recursos necesarios para administrar la *res pública* y satisfacer sus necesidades.

De acuerdo con lo expuesto, la Carta de 1991, Artículo 356 y 357, establece un régimen de transferencias a través del cual las entidades territoriales pueden participar en las rentas de la Nación¹⁷; de esta manera, cumpliendo con las prescripciones de Ley, pueden tener recursos económicos para financiar servicios a su cargo, como la salud y la educación¹⁸. Dicho esto, a continuación se reseñan algunos trabajos académicos que, teniendo en cuenta el proceso descentralizador, han abordado el tema de la cobertura educativa y su calidad.

En primer lugar, es importante destacar la investigación de Iregui, Melo y Ramos (2006b), quienes analizan la calidad del sistema educativo a partir de los resultados obtenidos durante el ICFES y las Pruebas Saber,

16 Los debates sobre el tema, durante la Asamblea Nacional Constituyente, señalaron las desventajas de la centralización histórica del país. Aunque algunos delegatarios sostenían la necesidad de federalizar, finalmente se adoptó la descentralización. Para un análisis acerca de los debates que antecedieron la promulgación de la Carta Política de 1991, se recomienda la lectura de Guevara y Rodríguez (2018).

17 Según la estimación de Bonet, Pérez y Ayala (2014), el texto constitucional aprobado en 1991 estableció que el 46% de los ingresos corrientes de la Nación debía ser transferido a las entidades territoriales y, en esencia, se destinaría al sector de salud y educación.

18 Los principales referentes normativos del tema son la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001.

demostrando que las mejores calificaciones fueron obtenidas por instituciones no oficiales; en tal sentido, resaltan el bajo porcentaje de colegios públicos cuyos logros se encuentran en las categorías alta, superior y muy superior, señalando que:

Si bien los mejores resultados del ICFES corresponden a instituciones privadas, es importante resaltar que un alto porcentaje de colegios no oficiales presenta resultados deficientes [...], lo que sugiere que el suministro de la educación por parte del sector privado no siempre es garantía de calidad, por lo que una política de privatización de este servicio no necesariamente aseguraría mejores resultados (2006b, p. 204).

Los autores también señalan que, pese al incremento de recursos invertidos en educación oficial, entre 1997 y 2003 no hubo claros avances en materia de calidad y, de la misma forma, el estudio destaca la relación entre los resultados promedio de las pruebas del ICFES, para la misma institución, y el costo del colegio (2006b, p. 207); es decir, colegios con tarifas altas se ubican en la categoría superior y muy superior, lo cual sugiere que “existe una relación entre la asignación estatal por estudiante y su logro académico, que, como ya se anotó, es deficiente en la mayoría de los departamentos del país” (Iregui, *et al.*, 2006b, p. 208).

Por otra parte, en un primer estudio, Iregui, Melo y Ramos (2006a) dedicaron sus esfuerzos a estimar los niveles de eficiencia técnica de 4.542 colegios públicos y privados para el año 2002, concluyendo que las variables asociadas con la infraestructura de los colegios (laboratorios, bibliotecas, canchas deportivas), y con el contexto socioeconómico de los estudiantes, impactan de manera positiva sus logros académicos. Además, resaltan que no existen diferencias en las medidas de eficiencia entre colegios públicos y privados cuando se tienen entornos equivalentes.

En la misma línea, García, Espinosa, Jiménez y Parra (2013), plantearon un análisis que comprobó cómo en Bogotá existe un sistema educativo que ofrece diferentes niveles de calidad, los cuales parten de la clase social e imponen una especie de “*Apartheid*” educativo, que se traduce en una reducida movilidad social, reproduciendo la desigualdad de origen. Junto a ellos, Gaviria y Barrientos (2001) trataron el tema de la calidad educativa, analizando, entre otros indicadores, los resultados de las pruebas ICFES, para concluir que es importante la educación paterna en el rendimiento académico y señalar la presencia de diferencias entre el rendimiento escolar de hombres y mujeres, y de quienes trabajan y quienes no lo hacen.

Desde otra orilla, Sánchez y Otero (2012) resaltan las condiciones socioeconómicas de la familia como factor determinante en los logros académicos estudiantiles. Así, quienes pertenecen a estratos altos obtienen mejores resultados en las pruebas académicas estandarizadas, frente a sus pares de estratos bajos. En definitiva, la educación secundaria y superior en Colombia no contribuye a disminuir las diferencias socio-económicas entre estudiantes, las acentúan (Sánchez y Otero, 2012, p. 4).

Junto a ello, otros trabajos han destacado las posibilidades ofrecidas por el sistema (de calidad) para cerrar las brechas educativas. En tal sentido, Celis, Jiménez y Jaramillo, definen la brecha en la calidad educativa como la incapacidad del sistema educativo para lograr que individuos con menores condiciones socioeconómicas incorporen conocimientos y competencias necesarias para participar en la sociedad; por tanto, es: “la diferencia entre el puntaje que obtiene el estudiante y aquel puntaje

que debería obtener dadas sus características personales, familiares y de contexto” (2012, p. 72). Así, desde la perspectiva de Núñez, Steiner, Cadena y Pardo (2002), es importante recordar que, luego de la ampliación de la cobertura¹⁹, y la generalización del acceso a la educación básica, el reto es mejorar su calidad, como forma de cerrar las brechas.

Como complemento, hay investigaciones que se ocupan de la administración de los recursos financieros en el sector educativo, analizando la educación contratada. Una parte de dichos estudios se ocupa de evaluaciones al programa, como la realizada por el IDEP en 2011, que evaluó 25 colegios en concesión, reflexionando alrededor del desempeño en las pruebas de Estado de dichos colegios, frente a los resultados de los no concesionados ubicados en una misma localidad; concluyendo que: “en la mayoría de localidades el rendimiento de los colegios en concesión en las pruebas de Estado son superiores a aquel de los colegios oficiales del Distrito” (IDEP, 2011, p. 11)²⁰. La evaluación también midió la calidad, asociándola con mayor o menor deserción²¹, concluyendo que, globalmente, los colegios concesionados tendrían tasas brutas negativas de deserción.

El impacto de los contratos de concesión, más bien positivo en términos de calidad, es una de las conclusiones destacadas por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia (2015), durante su

19 Desde 2002 se habrían incrementado las tasas de cobertura bruta en educación básica y media. No obstante, dicha cobertura varía en los departamentos y también en el nivel educativo.

20 El estudio expone que, de acuerdo a los resultados de las pruebas de Estado, la calificación sería: seis colegios se ubicaron en el orden “superior”, tres en la categoría de “malos” y 16 en la de “buenos”.

21 De acuerdo con el IDEP: “en una institución que ofrece una educación de calidad se observa que las tasas de deserción son bajas” (2011, p. 17); así, cuando se compara la matrícula inicial y la final la tasa de deserción bruta de los colegios en concesión es del 0,32%, para los colegios en convenio es de 0,44%, y para los oficiales es del 6,02%.

evaluación de los 22 contratos de concesión; análisis que reconoció que los mejores indicadores de los colegios en concesión se relacionan con factores como: la jornada única, la autonomía de los colegios en concesión para administrarse y tomar decisiones, y la continuidad y compromiso de dichos colegios frente a los proyectos pedagógicos.

Finalmente, se deben resaltar los análisis no realizados por instituciones oficiales, que abordan la contratación del servicio educativo desde una óptica social, económica y jurídica; entre ellos, destaca la labor de Duarte y Villa (2002)²²; Sarmiento, Alonso, Duncan y Garzón (2005)²³; González (2016); y Termes, Verger y Bonal (2017), quienes comparten el hecho de resaltar, en términos de calidad, algunos de los buenos resultados obtenidos por los colegios concesionados frente a los no concesionados²⁴.

22 El texto presenta los problemas históricamente asociados a la educación oficial, así como los contratos de concesión suscritos en el Distrito durante la década del noventa.

23 La investigación establece las diferencias entre colegios oficiales y aquellos en concesión, evaluando los resultados en términos de eficiencia interna y calidad educativa.

24 Manifestada en mejores resultados durante las pruebas Saber y el ICFES.

3. Marco normativo en la dimensión financiera de la administración del servicio público educativo

El presente análisis del marco normativo se enfoca en el componente financiero de la administración, relacionado con el origen y destinación de los recursos económicos demandados por la gestión del servicio público educativo, tomando como punto de partida el proceso descentralizador del servicio educativo, que se acrecentó en la década de los noventa y del cual, en términos generales, se puede afirmar que ha contribuido al incremento de la cobertura del servicio público educativo (Corte Constitucional, Sentencia T-369 /16).

3.1 Marco legal en la década del ochenta: iniciativas legislativas que conducen a la descentralización

La descentralización es uno de los principales rasgos de la administración, financiera y organizacional, del servicio educativo. Este modo de gestión no es nuevo en el país y su origen se remonta a la década del ochenta, cuando el Presidente de la República, Virgilio Barco Vargas (1984-1990), lideró un proceso que buscó dar mayor autonomía política y administrativa a los entes territoriales. En materia educativa, los cambios se orientaron a municipalizar la educación (Torres y Duque, 1994); fueron introducidos luego de las recomendaciones realizadas por la comisión Bird-Wiesner y la Comisión de Gasto Público, creada durante el mandato de Belisario Betancur²⁵.

En tal sentido, la Ley 12 de 1986 transfirió a los municipios la misión de construcción, mantenimiento de planta física y dotación de planteles educativos oficiales de primaria y secundaria (Artículo 7, Literal C); también se estableció que un porcentaje de los

²⁵ El contenido de las recomendaciones formuladas por cada una de estas misiones se encuentra detallado en Torres y Duque (1994).

recursos, destinados por dicha ley al Fondo Educativo Regional, FER, fuese dado para atender costos de servicios personales de docentes y administrativos pertenecientes a tales fondos (Artículo 11). Posteriormente, la Ley 24 de 1988 reestructuró el Ministerio de Educación Nacional, estableciendo el Consejo Superior del sector educativo, organismo encargado de fungir como ente asesor del Ministerio de Educación (Artículo 24), al cual se confió el control calidad y la evaluación periódica de resultados; un último apartado de esta ley planteó algunas medidas para tratar la desconcentración administrativa, incluyendo la potestad de gobernadores, intendentes, comisarios y Alcalde Mayor de Bogotá para administrar el personal docente²⁶.

Junto a ello, otra norma importante, expedida en los ochenta, fue la Ley 91 de 1989²⁷, con la cual se creó el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, estableciendo la forma en que Nación y entidades territoriales asumirían sus obligaciones para con el personal docente (Artículo 2); en cuanto al manejo de los recursos, se planteó que el gobierno suscribiría un contrato de fiducia mercantil; al tiempo, la norma también instituyó los objetivos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales, además de la existencia y funciones de un consejo directivo del fondo. En suma, de acuerdo con Torres y Duque (1994), la creación del fondo facilitó la descentralización, al determinar las obligaciones financieras que correspondían a la Nación, departamentos, docentes e instituciones de previsión social.

26 Apartado modificado por el Artículo 9, Ley 29 de 1989, que formuló una descentralización administrativa en educación.

27 Ley posteriormente reglamentada por el Decreto 3752 de 2003.

3.2 Década de los noventa: el proceso de descentralización se intensifica

La Constitución Política de 1991 estableció un régimen de transferencias (Artículo 356 y 357) para permitir a las entidades territoriales participar en las rentas de la Nación, de tal forma que les sea posible financiar los servicios a su cargo en materias como salud y educación; en ese sentido, se expidió un paquete de normas dirigido al desarrollo de los mandatos constitucionales, incluyendo pautas como las establecidas por la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001²⁸.

Esta última buscó fortalecer el proceso de descentralización y planteó derroteros para distribuir competencias y recursos entre Nación²⁹ y entes territoriales, aumentando los asignados a estos últimos para salud y educación, y creando competencias para la participación directa de los municipios (Artículo 2, Ley 60 de 1993) en la prestación de servicios. En materia educativa, la Ley 60 de 1993 confió a municipios y distritos³⁰ las tareas de: administrar los servicios³¹; financiar infraestructura, dotación escolar y asegurar su mantenimiento; participar con recursos propios en la cofinanciación de programas y proyectos educativos; y ejercer la inspección, vigilancia, supervisión y evaluación del servicio (Artículo 2, 3 y 4). También, se establece la forma de distribuir el situado fiscal: 15% entre los departamentos, el Distrito Capital y distritos especiales (Artículo 11), y el restante 85 de acuerdo a las reglas del Numeral 2, Artículo 11:

28 Para una evaluación del proceso de descentralización, de la legislación y mecanismos que determinan las fuentes de recursos para el sistema educativo, los recursos destinados a cubrir los costos de la educación y la gestión educativa, se recomienda la lectura de Cerquera, Jaramillo y Salazar (2000).

29 Las transferencias del gobierno cubrirían el 80% del gasto en educación (Iregui, et al., 2006a, p. 183).

30 Buena parte de estas prescripciones habría generado una duplicidad de funciones, tal y como plantean Cerquera, Jaramillo y Salazar (2000).

31 En los niveles preescolar, básica primaria y secundaria, y media.

1. Se establece el situado fiscal mínimo que garantiza que la cobertura básica que están prestando los departamentos sea igual a la del año anterior, para evitar que por falta de recursos las entidades territoriales tengan que disminuir su cobertura: hay que tener en cuenta que dentro del cálculo del situado fiscal mínimo se toman en cuenta los determinantes de la eficiencia en la ejecución del gasto, para premiar a las regiones que gasten menos y garanticen una mayor cobertura. Este situado consta del 15% distribuido anteriormente y se le adicionan los recursos necesarios para garantizar la cobertura del año anterior. Para determinar cuánto se le tiene que dar a cada entidad se calcula el gasto per cápita de cada departamento³³. Adicionalmente, se evalúa si el gasto se está ejecutando de manera eficiente, para lo cual se determinan grupos³⁴ diferenciados por medio del NBI, el ingreso territorial per cápita y la densidad de población. Si los departamentos presentan un gasto per cápita mayor al promedio de su grupo, significa que son ineficientes y, por tanto, se les disminuyen los recursos gradualmente. Si por el contrario, se encuentran debajo del promedio se les reconoce un estímulo, el cual equivale a un porcentaje de la diferencia entre su situado fiscal per cápita y el del promedio del grupo.

2. El situado fiscal restante se determina según la población potencial por atender, tanto en educación (niños entre 3 y 15 años que no reciben educación), como en salud (población total no cubierta – población total menos afiliados en el régimen contributivo y subsidiados), y por el esfuerzo fiscal (Cerquera, Jaramillo y Salazar, 2000, p. 37).

3.3 Distribución de competencias y recursos entre los diferentes niveles del gobierno: Ley 715 de 2001³²

En el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se expidió la Ley 715 de 2001, que estableció la distribución de competencias entre los diferentes niveles del Estado para la prestación del servicio público de educación, salud y saneamiento básico. La norma buscó solucionar problemas presentes en el marco legislativo nacional, profundizar la descentralización, definir competencias y, en general, distribuir recursos racionalmente, privilegiando la equidad y la eficiencia (Bonet, Pérez y Ayala, 2014, p. 27).

Durante la exposición³³ que precedió la promulgación de la Ley 715, se argumentó la necesidad de: “pasar a una nueva etapa de la descentralización”, para mejorar la equidad, la eficiencia del gasto y permitir a las entidades territoriales consolidar su autonomía administrativa, como operadores en servicios de educación y salud. Al tiempo, se afirmó que el sistema anterior limitaba la autonomía de las entidades territoriales al establecer porcentajes fijos para ciertos sectores y, finalmente, se argumentó que existían problemas de ineficiencia e inequidad en el sistema de asignaciones, lo cual implicaba un riesgo de insostenibilidad fiscal para un sector en el que los costos se habrían incrementado significativamente³⁴.

32 Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, conforme a los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

33 Exposición de motivos, Ley 715 de 2001 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001).

34 De acuerdo con la exposición de motivos, la diferencia entre los recursos asignados y los costos tuvo su origen en la incorporación al situado fiscal de cerca de 14 mil docentes financiados y cofinanciados, según lo estableció la Ley 60 de 1993; en la nivelación salarial acordada en 1995, que representó un incremento cercano a 26% en tres años para los salarios docentes, y en el ascenso acelerado del escalafón promedio de los docentes.

Distribución de recursos

La Ley 715 de 2001 establece que el Sistema General de Participaciones (SGP), está constituido por los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales por mandato de la Constitución Política de 1991 (Artículo 356 y 357). El sistema está compuesto por participaciones destinadas a salud, educación y saneamiento básico (Artículo 2), y el texto de ley aprobado fija la siguiente distribución de recursos del Sistema General de Participaciones:

El 4% para asignaciones especiales, como las efectuadas al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), a los municipios ribereños del Río Magdalena, a los resguardos indígenas y a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar. El 96% restante de acuerdo con los siguientes porcentajes: 58.5% para educación, 24.5% para salud y 17% para propósitos generales.

Competencias de la Nación y las entidades territoriales

El Artículo 5 de la Ley 715 de 2001 precisa las competencias de la Nación al momento de garantizar el cubrimiento del servicio educativo, entre ellas, le asigna la formulación de las políticas y objetivos para desarrollar el sector, y dictar normas para su organización y para la prestación del servicio; al tiempo, debe definir, diseñar y establecer instrumentos y mecanismos para asegurar la calidad educativa, vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y normas del sector en las entidades territoriales³⁵, y definir la canasta educativa³⁶.

³⁵ Departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas.

³⁶ De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, la canasta educativa es la cantidad de insumos, bienes y servicios requeridos en el establecimiento educativo para ofrecer una educación de calidad.

En cuanto a los departamentos, la Ley 715, Artículo 6, afirma que sus competencias se traducen en administrar, responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la educación; apoyar técnica y administrativamente a los municipios para que se certifiquen en los términos previstos por la ley; dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en sus distintas modalidades, con condiciones de equidad, eficiencia y calidad; y ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción.

Por su parte, para el caso de los distritos y municipios certificados, el artículo séptimo de la Ley 715 establece, entre otras, las siguientes competencias³⁷: dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, con condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos por la ley; administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos; y ejercer en su jurisdicción la inspección, vigilancia y supervisión educativa³⁸.

La administración de los recursos

De acuerdo a lo previsto en el Artículo 18 y 91 de la Ley 715 de 2001, la administración de los recursos por las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), se realizará en cuentas especiales e independientes de otros ingresos. El dinero no hace parte de la unidad de caja y no puede ser objeto de embargo (Artículo 15), pignoración o utilizarse como respaldo para otras obligaciones financieras de la entidad territorial. Del mismo modo, los recursos transferidos a las entidades,

37 Tal asignación de competencias a entidades territoriales se inscribe en el gran esfuerzo descentralizador condensado en la Carta Política de 1991.

38 Frente al tema, la ley precisa que esta competencia se ejerce en ejercicio de la delegación que, para tal fin, realice el Presidente de la República.

por concepto del Sistema General de Participaciones, y los gastos realizados por ellas están exentos, para dichas entidades, del gravamen a las transacciones financieras (Ley 715 de 2001, Artículo 97).

Destinación de los recursos

Según lo señalado por la ley 715 de 2001 (Artículo 15), los recursos deben destinarse a las siguientes actividades:

- Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
- Construir infraestructura, sostener el mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
- Provisión de la canasta educativa.
- Mantener, evaluar y promover la calidad educativa.
- Contratar el servicio educativo de acuerdo con la normativa del tema.

Una vez cubiertas las actividades señaladas, y si existe capacidad presupuestal, se pueden destinar recursos para alimentación escolar, cumpliendo la normativa sobre el tema y los lineamientos fijados por el Ministerio de Educación Nacional. Además, para evitar el crecimiento de gastos, se establece un límite a los mismos (Ley 715 de 2001, Artículo 21). En consecuencia, los compromisos no podrán superar el monto de la participación para educación durante la respectiva vigencia fiscal, certificada por el Departamento Nacional de Planeación, para cada entidad territorial.

Criterios de distribución de recursos

Para la educación, la participación, prevista en el Sistema General de Participaciones se distribuye en función de los siguientes criterios: población atendida; población por atender en condiciones de eficiencia y equidad (Ley 715 de 2001, Artículo 16). Los parámetros y variables a considerar en este último criterio se consignan en el Decreto 1122 de 2011, que precisa la metodología para distribuir los recursos de calidad, por matrícula oficial, entre los municipios y distritos certificados y no certificados, así como en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.

Los particulares y la prestación del servicio educativo

La Ley faculta a particulares para que participen en la prestación del servicio educativo. El Artículo 27, Ley 715 de 2001, señala que el servicio público de educación se presta a través del sistema educativo oficial; sin embargo, en caso de demostrar insuficiencia o limitaciones en las instituciones del sistema educativo oficial, es posible contratar la prestación del servicio público educativo. Aunque se volverá más adelante al tema, la Ley 715 determina el tipo de entidades facultadas para realizar esta contratación, entre ellas, se incluye a entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares que reúnan criterios³⁹ de experiencia (trayectoria) e idoneidad. Cuando se contrate la prestación del servicio educativo con cargo al Sistema General de Participaciones, el valor de prestación del servicio no podrá ser superior a la asignación por alumno definida por la Nación.

39 El Decreto 1851 de 2015 establece algunos requisitos que deben cumplir los aspirantes a prestar el servicio educativo oficial.

Monitoreo, seguimiento y control del gasto

El Artículo 5 de la Ley 715 de 2001 prevé que las autoridades del orden nacional están en la obligación de desarrollar actividades de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de las competencias asignadas por ley a los organismos de control.

Precisiones de la Corte Constitucional sobre la descentralización en materia educativa

En línea con el marco legal analizado, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la descentralización y la autonomía, de la cual, por mandato legal y constitucional, gozan las entidades territoriales⁴⁰. Según lo expuesto por el Alto Tribunal, la descentralización otorga mayor libertad a las instancias periféricas en la toma de sus decisiones y, en consecuencia, genera mayor eficiencia en la gestión pública.

En términos de la Corte, la autonomía busca acrecentar la libertad de los asociados para generar mayor bienestar y un control de sus propios intereses, justificándose, entre otras razones, porque las autoridades locales son las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, pues están en contacto con las comunidades. Sin embargo, de acuerdo con la Sentencia C-244-01, la autonomía de la que gozan dichas entidades no es ilimitada, y la primera frontera de la distribución de competencias es el aspecto sustantivo de la competencia que se quiere ejercer.

La segunda limitación es jurídica, pues las competencias se ejercen de conformidad con la ley. Así, lo expuesto por

⁴⁰ Al respecto, es posible consultar, entre otras, las sentencias C-004 y C-506 de 1993 y C-195 de 1997.

la Corte acerca de la naturaleza de la autonomía y de la descentralización, y de la posibilidad de limitarlas, es plenamente válido en materia educativa; la restricción de las funciones que se descentralizan es una labor sobre la que el Congreso tiene competencia, y se traduce en el hecho de que, en materia educativa, no se pueda desconcentrar o delegar la organización del servicio en cabeza de los corregimientos y comunas (Sentencia C-244-01).

3.4 La administración del servicio educativo y la posibilidad de contratar la prestación del servicio: Decreto 1851 de 2015

El Artículo 67 de la Constitución Política de 1991 establece que las entidades territoriales y el Ministerio de Educación deben garantizar el adecuado cubrimiento del servicio, y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. De igual manera, el Artículo 44 prevé que las mismas entidades están en la obligación de garantizar establecimientos apropiados y acceso digno a la educación.

De acuerdo con tales preceptos, el ordenamiento jurídico colombiano establece la posibilidad (histórica) de acudir a la administración del servicio público educativo. Según el MEN (2016), en la práctica, el hecho se traduce en la opción de contratar el servicio público, de manera excepcional y bajo ciertos supuestos, para garantizar el derecho a la educación. Esta contratación procede bajo condiciones de insuficiencia o limitaciones de la capacidad oficial; en tal sentido, el Decreto 1851 de 2015 también fija los tipos de contrato⁴¹ a celebrar para acordar el servicio educativo, y algunos principios para

41 El Decreto 030 de 2017 amplía la tipología contractual, al establecer las condiciones para los contratos con establecimientos educativos no oficiales de alta calidad, y los contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo con instituciones oficiales de educación superior.

la contratación, que se alinean con una serie de ajustes⁴² en el diseño institucional que, desde 1991, han buscado fortalecer la eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos estatales⁴³, a la vez que combatir prácticas indebidas.

Tipos de contrato

De acuerdo al marco normativo señalado, a continuación se exponen los tipos de contrato de prestación del servicio educativo:

- Contratos para la administración del servicio educativo.
- Contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico a celebrarse con iglesias o confesiones religiosas.
- Contratos con establecimientos educativos mediante subsidio a la demanda.
- Contratos de prestación del servicio educativo con establecimientos educativos no oficiales de alta calidad.
- Contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo con instituciones de educación superior oficiales.

Los comités de contratación en la SED: Resolución 1163 de 2016⁴⁴

Entre otros, los objetivos de estos comités se enfocan en propender porque la contratación del Distrito se realice de acuerdo a los principios de la función administrativa

⁴² En este conjunto de normas se encuentra la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1472 de 2011, que establecen principios y parámetros en la contratación estatal.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Adicionada por la Resolución 1496 de 2016.

(Artículo 209 de la CP), y los previstos para la contratación estatal, como el principio de transparencia (Ley 1150 de 2007). De igual manera, los comités cuentan con parámetros de integración y cumplen con funciones como: absolver las consultas, fijar lineamientos y dar recomendaciones frente a las decisiones de los ordenadores del gasto, que se relacionan con la gestión precontractual y contractual de la entidad.

Contratos para la administración del servicio educativo: Directiva 006 de 2018

La Directiva prevé lineamientos y pautas para estructurar, evaluar y aprobar proyectos bajo el esquema de asociación público privada, utilizados en los contratos para la administración del servicio público de educación. La norma establece la conformación de las Asociaciones Público Privadas del Distrito Capital, a la vez que criterios para la estructuración de estos proyectos (los cuales deben tener en cuenta las entidades distritales), parámetros para la contratación con precalificación y sin precalificación, y para la evaluación de proyectos en etapa de pre-factibilidad y factibilidad, al tiempo que para su supervisión.

Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre los contratos para la prestación del servicio educativo

Al tratar la posibilidad de que las entidades estatales certificadas contraten el servicio educativo, la Corte Constitucional señala una doble connotación de la educación: como derecho y como servicio público. Al Estado le ha sido confiada la tarea de garantizar la prestación y ampliación del servicio (Sentencia T-006 de 2019); sin embargo, cuando se demuestra insuficiencia

y limitaciones, es posible contratar la prestación del servicio educativo con colegios particulares (Sentencia T-776/11). Así, una forma de cumplir el componente de asequibilidad educativa se da a través de los colegios en concesión; infraestructuras que, según la Corte, deben ser adecuadas⁴⁵ y aptas, lo cual se traduce en disponibilidad de: “edificios, instalaciones sanitarias, agua potable, docentes calificados, materiales de enseñanza, biblioteca y servicios de informática” (Corte Constitucional, Sentencia T-006, 2019).

Junto a ello, la Corte también ha precisado que el Estado puede, cuando cambian las situaciones que generan la necesidad de contratar, modificar los contextos particulares. En todo caso, los cambios deben atender al principio de progresividad, el debido proceso y el sentido de confianza legítima (Sentencia T-698/10). En definitiva, la contratación del servicio educativo procede bajo ciertos supuestos y cumpliendo los requisitos de ley, lo que no significa que el Estado deje de velar por la cobertura e infraestructura de los servicios educativos oficiales (Sentencia T-006 de 2019). Así, ahora se presenta una síntesis del marco normativo.

Tabla 1. Marco normativo de contratación del servicio educativo

Nivel	Norma	Observaciones
Nacional	Ley 715 de 2001	El Artículo 27 establece la posibilidad de contratar la prestación del servicio con particulares
Nacional	Ley 1294 de 2009	Modifica el Artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, referente a la prestación del servicio educativo y la contratación del mismo

⁴⁵ Observación General No. 13, párrafo 6.

Nacional	Ley 115 de 1994	Se refiere a la contratación con iglesias y confesiones religiosas
Nacional	Decreto 1851 de 2015	Reglamenta la contratación del servicio educativo en las entidades territoriales y subroga un capítulo del Decreto 1075 de 2015
Nacional	Decreto 030 de 2017	Reglamenta los contratos de prestación de servicios para la administración del servicio educativo con establecimientos educativos no oficiales de alta calidad, y la contratación para la prestación de servicio educativo con instituciones de educación superior oficiales
Nacional	Decreto 2500 de 2010	Reglamenta la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociaciones de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas
Distrital	Circular No. 001 de 2017	Se establecen lineamientos para la gestión contractual de la Secretaría de Educación de Bogotá
Distrital	Resolución 1163 de 2016	Se establecen lineamientos para la gestión contractual de la Secretaría de Educación de Bogotá

Distrital	Directiva 006 de 2018	Prevé lineamientos y pautas para estructurar, evaluar y aprobar proyectos bajo el esquema de asociación público privada, utilizados en los contratos para la administración del servicio público de la educación
-----------	-----------------------	--

Fuente: Elaboración propia

3.5 Los planes de alimentación escolar: Decreto 1852 de 2015

En el marco del proceso de descentralización desencadenado con la expedición de la Ley 715 de 2001, se estableció que cada año se deducirá un monto del 4% del total de recursos propios del Sistema General de Participaciones; de tal distribución, el 0.5% se destinará a los Distritos y Municipios, concretamente, a los Programas de Alimentación Escolar (PAE), definidos como estrategias⁴⁶ que buscan promover el acceso, con permanencia, de niños, niñas, adolescentes y jóvenes al sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar.

En últimas, el objetivo es mejorar el proceso de aprendizaje y evitar la deserción y el ausentismo; por ello, la Ley 715 establece que las entidades territoriales deben garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción y, en desarrollo de esta competencia, deben adelantar Programas de Alimentación Escolar (PAE) con los recursos descontados para tal fin, sin perjuicio de que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar u otras agencias, públicas o privadas, aporten recursos. Del mismo modo, se programa, con el concurso de la comunidad

⁴⁶ Definición de los Planes de Alimentación Escolar al tenor del Decreto 1852 de 2015.

educativa, la ejecución de recursos para restaurantes escolares.

En el mismo sentido, el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación (Artículo 2.3.10.3.1), definió los lineamientos técnico-administrativos y las condiciones mínimas para la prestación del servicio de los Planes de Alimentación Escolar; mientras que el Decreto 1852 de 2015⁴⁷ sancionó que los recursos de cofinanciación, transferidos por el Ministerio de Educación Nacional para el programa de Alimentación Escolar (PAE) a las entidades territoriales, deben ser invertidos en:

- Compra de alimentos, acorde con las características definidas en los lineamientos técnicos administrativos del programa.
- Contratación del personal manipulador de alimentos requerido para la operación del programa.
- Transporte de alimentos.
- Dotación de menaje, equipos y utensilios necesarios para la prestación del servicio de alimentación escolar, así como para su reposición cuando se requiera.
- Dotación de insumos e implementos de aseo para las instituciones educativas donde se realice la operación.
- Suministro de combustible para la preparación de alimentos, de acuerdo con la modalidad de atención suministrada.

⁴⁷ La norma buscó organizar y reglamentar la normativa frente a la existencia de una gran cantidad de parámetros legales, ejecución desorganizada y múltiple de recursos, entre otros asuntos críticos.

- Contratación para la provisión del servicio de alimentación escolar.
- Construcción y mejoramiento de la infraestructura destinada para almacenamiento, preparación, distribución, consumo e instalaciones sanitarias de las instituciones educativas donde se realice el programa (Decreto 1852 de 2015, Artículo 2.3.10.3.7).

Por su parte, los principales reparos hechos a los PAE se enfocan en la escasez de recursos para garantizar una adecuada operación del programa, la falta de infraestructura (dotación en los restaurantes) para garantizar la nutrición adecuada de los beneficiarios (Contraloría General de la República, 2019), y la falta de entrega oportuna y de calidad en la alimentación escolar. Las anomalías en la ejecución de los PAE han sido frecuentemente expuestas a los organismos de control del Estado.

De hecho, un informe de la Contraloría General advirtió sobre la existencia de: “mafias que van de departamento en departamento y burlan todas las previsiones legales para hacerse con los recursos del PAE” (2019). Según la Contraloría, es posible destacar las siguientes cifras asociadas a las fallas en estos programas: 37% de la infraestructura de comedores es insuficiente; existe deficiencia en la dotación de los restaurantes y hay falta de seguimiento del programa⁴⁸. En cuanto a calidad, 35% de los PAE no cumple los estándares y menús y raciones no consideran los contextos socioculturales y médicos de los niños; se detectaron irregularidades en 18% de casos de contratación y pagos. Los reparos son un indicador de la eficacia moderada del cúmulo de normas encaminadas a aumentar la eficacia en la gestión y buenas prácticas.

⁴⁸ El diagnóstico se realizó al Programa de Alimentación Escolar (PAE) de 31 municipios en 10 departamentos del país (Contraloría General de República, 2019).

Los Planes de Alimentación Escolar: Resolución 685 de 2018

A nivel Distrital, la Resolución 685 de 2018 reglamenta el Programa de Alimentación Escolar, el cual, según la norma, comprende el conjunto de acciones orientadas a promover el acceso y permanencia de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos del sistema educativo oficial, mediante la entrega de complementos alimentarios durante la jornada escolar. La dirección, ejecución y supervisión del programa se confía a la Dirección de Bienestar Estudiantil de la Secretaría de Educación del Distrito. La norma citada también fija las funciones de diversos actores del campo educativo (en relación con los PAE), como docentes, rectorías, direcciones locales de educación y el consejo directivo de las instituciones educativas distritales; al tiempo, establece un Comité de Alimentación Escolar en las instituciones educativas con matrícula oficial, cuyo objetivo principal es coordinar, hacer seguimiento y concertar acciones para mejorar el PAE.

La Corte Constitucional y los Planes de Alimentación Escolar

La implementación de los Planes de Alimentación Escolar busca garantizar el acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema escolar. Su ejecución es tarea de las entidades territoriales certificadas, considerando los lineamientos técnicos y administrativos planteados por el Ministerio de Educación Nacional. Para el Alto Tribunal son claros los beneficios de los PAE al proceso educativo, desde el plan de evitar la deserción escolar y satisfacer el derecho a la educación; así, garantizar alimentos adecuados y suficientes es indispensable para sortear la deserción y asegurar que el proceso educativo

se dé en condiciones dignas (Sentencia T-273/14). La Corte también señala que, en el marco de los PAE, los estudiantes tienen derecho al suministro de un refrigerio en la jornada escolar, y los padres proporcionarán los alimentos necesarios al finalizar la jornada e ir a casa (Sentencia T-641/16).

Tabla 2. Marco normativo de la alimentación escolar

Nivel	Norma	Observaciones
Nacional	Ley 715 de 2001	Establece un porcentaje de recursos que se destinan a los PAE, además de la obligación de asegurar un restaurante escolar
Nacional	Decreto 1075 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Educación)	Define los lineamientos técnico-administrativos y las condiciones mínimas para la prestación del servicio de los Planes de Alimentación Escolar
Nacional	Decreto 1852 de 2015	Modifica los lineamientos para la prestación del servicio de los Planes de alimentación escolar.
Distrital	Resolución 685 de 2018	Reglamenta el Programa de Alimentación Escolar

Fuente: *Elaboración propia*

3.6 La gratuidad: Decreto 4807 de 2011

El Decreto 4807 de 2011 establece las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa en las instituciones estatales para estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y dicta otras disposiciones

para su implementación. El Artículo 2 define la gratuidad educativa como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios, lo cual significa que las entidades educativas estatales no podrán realizar ningún cobro por derechos académicos o servicios complementarios. Aunque la financiación de la gratuidad se realiza con recursos del SGP, las entidades territoriales pueden valerse de otras fuentes de financiación, según los parámetros de Ley (Artículo 3).

Los receptores del giro de recursos destinados a la gratuidad son directamente los Fondos de Servicios Educativos de las instituciones educativas estatales, los cuales, además de lo previsto en el Artículo 11, Decreto 4791 de 2008, pueden hacer uso de dicho capital para el desarrollo de las jornadas extendidas y complementarias que atienden la población matriculada entre transición y undécimo grado, incluyendo alimentación, transporte y materiales, costos asociados al trámite para obtener el título de bachiller, los asociados a la elaboración de certificaciones de estudio solicitadas por estudiantes, boletines, agenda, manual de convivencia y carné escolar. Así mismo, el Decreto 4807, prohíbe utilizar dinero para financiar la alimentación escolar, a excepción de la correspondiente a la jornada extendida y complementaria; también puede dirigirse a financiar cursos preparatorios del examen ICFES, la capacitación de funcionarios y el pago de gastos suntuarios.

La gratuidad de la educación en Bogotá: Resolución 4660 de 2006

La Resolución 4660 de 2006 establece la gratuidad total en el sistema educativo oficial, decretando que, a partir del 1 de enero de 2007, los estudiantes de preescolar y básica primaria del sector educativo oficial de Bogotá

no pagarían costos educativos por ningún concepto, incluyendo estudiantes de: a) Los ciclos especiales de aceleración, primeras letras y aceleración primaria, así como del ciclo 1 y 2 de educación para adultos; b) Del nivel 1 Sisben, zonas rurales y en situación de vulnerabilidad, como población desvinculada del conflicto, hijos menores de edad de desmovilizados, población en situación de desplazamiento y reincorporada, hijos de personas secuestradas, de los héroes de la nación o veteranos de la fuerza pública, estudiantes bajo protección del Estado, con discapacidad o capacidades y talentos excepcionales.

La Corte Constitucional y el tema de la gratuidad

En Sentencia C-376/10, la Corte Constitucional expone los preceptos normativos que establecen, a nivel internacional, un trato diferente en materia de accesibilidad económica para la educación primaria, secundaria y superior; partiendo de dichas normas, y del marco legal nacional, la Corte señala que, en relación con la educación primaria, el Estado colombiano tiene la obligación de garantizar el derecho de acceso a la educación a todos los niños y niñas, al tiempo que su gratuidad.

En cuanto a la educación secundaria, los tratados internacionales establecen la obligación de los Estados de garantizar un acceso general, sin obstáculos, a través de la implementación progresiva de la gratuidad mientras que, para el caso de la educación superior, además de esa implantación progresiva, es posible introducir mecanismos de selección como el mérito individual. Así, la Corte hace énfasis en que el país cuenta con un principio de gratuidad que hace inadmisibles el cobro de derechos académicos como barrera para el acceso y permanencia en el sistema educativo. La accesibilidad se garantiza, en primaria, con la gratuidad (Sentencia C-376/10).

Tabla 3. Marco normativo de gratuidad

Nivel	Norma	Observaciones
Nacional	Ley 715 de 2001	Señala que la participación destinada a educación, en el Sistema General de Participaciones, será distribuida atendiendo, entre otros, el criterio de la equidad
Nacional	Ley 1450 de 2011	Los recursos del Sistema General de Participaciones para educación, destinados a gratuidad educativa, deberán ser girados directamente a las instituciones educativas estatales, de acuerdo con la reglamentación
Nacional	Decreto 4807 de 2011	Reglamenta la gratuidad educativa para todos los estudiantes de las instituciones educativas estatales matriculados entre los grados transición y undécimo
Distrital	Resolución 4660 de 2006	Establece la gratuidad total del sistema educativo oficial y que, a partir del 1 de enero de 2007, los estudiantes de los niveles de preescolar y básica primaria, pertenecientes al sector educativo oficial de Bogotá, no tendrán que pagar costos educativos por ningún concepto

Fuente: Elaboración propia

3.7 Los fondos educativos: Decreto Nacional 992 de 2002

Los fondos de servicios educativos son cuentas contables de los establecimientos educativos, creadas como un mecanismo de gestión presupuestal, y de ejecución de recursos, para la adecuada administración de sus ingresos y la atención de sus gastos de funcionamiento e inversión, distintos a los de personal⁴⁹. La Ley 715 de 2001, en su Artículo 11, faculta a las Instituciones educativas estatales para administrar los fondos de servicios educativos, a través de los cuales se manejan los recursos para financiar gastos diferentes a los de personal, con el objetivo de facilitar su funcionamiento.

Al tiempo, el Artículo 13, de la Ley 715 de 2001, dota de facultades a los consejos directivos de cada de cada institución para que señalen los trámites, procedimientos, formalidades y garantías necesarias para que los rectores o directores celebren actos o contratos que modifiquen obligaciones cuya función deba registrarse en el fondo, cuando su cuantía es inferior a 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Por otra parte, de acuerdo con el Decreto Nacional 992 de 2002, los Fondos de Servicios Educativos podrán estar financiados con recursos de la Nación, de las entidades territoriales o entidades oficiales; también con dineros de particulares interesados en favorecer a la comunidad o de aquellos producidos por la venta de servicios prestados por el establecimiento educativo, siempre y cuando estén destinados a financiar gastos distintos de los de personal.

Con el fin de garantizar un manejo óptimo de los fondos de servicios educativos, y de sus recursos, las

⁴⁹ Sobre el particular, se recomienda la lectura de Ministerio de Educación Nacional (2010).

secretarías de educación deben prestar asistencia técnica y administrativa (MEN, 2010), además de realizar el seguimiento y control de los fondos de servicios educativos; para ello, pueden solicitar informes presupuestales y contables, y realizar la retroalimentación sobre la gestión, políticas de asignación y uso de recursos. En caso de evidenciar anomalías o manejo irregular, es necesario iniciar las acciones disciplinarias, penales o fiscales pertinentes y, de ser requerido, ejercer la acción de repetición de acuerdo con la ley (MEN, 2010).

3.8 Los fondos de servicios educativos del Distrito: Resolución 4047 de 2011

La Secretaría de Educación de Bogotá reglamentó el funcionamiento de los fondos educativos mediante la Resolución 4047 de 2011; norma que busca hacer objetiva y transparente la gestión de recursos en las instituciones escolares, y prevé, entre otros temas, la forma como se realiza el manejo de tesorería, indicando que los recursos del FSE se operarán en una cuenta especial y en una entidad bancaria, mientras que las instituciones educativas que no puedan crear un fondo educativo, deberán asociarse a algún fondo que asuma, entre otras tareas, el proceso de llevar la contabilidad y consolidar soportes contables.

La Resolución 4047 de 2011 determina que el rector o director (quien es el ordenador del gasto), en coordinación con el consejo directivo de la institución, administrará los fondos de servicios educativos; al tiempo, es competencia del consejo directivo reglamentar los procedimientos y garantías aplicables a la contratación que no supere los 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes⁵⁰.

50 Los contratos que superen el monto previsto se rigen por el estatuto de contratación estatal.

Finamente, la norma establece distintas prohibiciones para los ordenadores del gasto, quienes, entre otras, no pueden hacer donaciones u ofrendas con los recursos del fondo, tampoco podrán financiar la capacitación de los funcionarios o contratar servicios técnicos y profesionales para desarrollar actividades educativas.

Tabla 4. Marco normativo para fondos de servicios

Nivel	Norma	Observaciones
Nacional	Ley 715 de 2001	Faculta a las instituciones educativas estatales para administrar los fondos de servicios educativos
Nacional	Decreto Nacional 992 de 2002	Define los mecanismos para administrar los fondos educativos; al tiempo que los recursos para el financiamiento de los fondos y el manejo de tesorería
Nacional	Decreto 4791 de 2008	Define y fija parámetros para la administración de los fondos educativos; establece obligaciones y prohibiciones frente a su manejo
Nacional	Decreto 28 de 2008	Define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del sistema general de participaciones
Distrital	Resolución 4047 de 2011	Reglamenta el funcionamiento de los fondos educativos, mediante la Resolución 4047 de 2011

Fuente: Elaboración propia

4. Dimensión organizacional de la administración del servicio educativo

Dimensión vinculada con la organización y estructura del sistema educativo⁵¹, fuertemente influenciada por el movimiento que buscó descentralizar el servicio, confiriendo autonomía a las entidades territoriales para la gestión administrativa de sus asuntos.

4.1 Parámetros generales del servicio público de educación: Ley 115 de 1994 –Ley General de Educación

Durante el Gobierno de César Gaviria (1990-1994) se promulgó la Ley 115 de 1994, que fija parámetros para prestar el servicio educativo de acuerdo a lo establecido por la nueva Carta Política de 1991⁵². La Ley establece los principios generales, fines de la educación, organización académica y pedagógica, organización administrativa y financiera, y preceptos para garantizar la inspección y vigilancia de este servicio público (Sentencia C-284/17). El diseño normativo brinda al sistema un carácter mixto⁵³, pues otorga a los particulares la facultad de fundar establecimientos educativos, confiando el control, supervisión y vigilancia al Estado; también prevé posibilidad a las entidades estatales, bajo los parámetros legales, de contratar la prestación del servicio educativo.

Desde allí, de acuerdo con la Sentencia C-284/17, en tanto servicio público, la educación debe cumplir con una función social, orientada a garantizar el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura. Así, conforme a la Sentencia 003 de 2017, uno de los efectos de la naturaleza educativa, como servicio público, es que el

51 Para un análisis de los elementos de la organización operativa de la institución educativa, se recomienda la lectura de Martínez (2012).

52 Sobre el proceso en el que se inscribe la expedición de dicha ley, se recomienda la lectura de Cajiao (2004).

53 Sobre el carácter mixto de la educación, que vincula lo público y lo privado, léase la Sentencia C-673 de 2001.

Estado se encuentra en la obligación de proporcionarla de forma eficiente y continua, atendiendo los principios de universalidad y solidaridad, y redistribuyendo los recursos entre la población más vulnerable. Del mismo modo, como los fines de la educación son públicos, deben orientarse a la búsqueda del bienestar común y a una mayor calidad de vida de la población; por ello, es al Estado al que le compete ejercer la inspección y vigilancia del servicio.

La Ley General de Educación, también regula los diferentes niveles y modalidades educativas⁵⁴, estableciendo el tiempo y las áreas que debe comprender cada nivel y ocupándose de la formación de educadores, señalando que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

A su vez, determina las condiciones para ejercer la docencia y el tipo de institución que tiene a su cargo la formación académica y profesional de los educadores.

Igualmente, el Artículo 80 de la norma también fija los parámetros que enmarcan la evaluación de la calidad en la enseñanza, el desempeño profesional de docentes y docentes directivos, los logros de los alumnos, la organización administrativa y física de las instituciones educativas, y la eficiencia en la prestación del servicio. En cuanto a la carrera especial de los educadores, la ley estipula el respeto del Estatuto Docente, el funcionamiento del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y del régimen prestacional establecido en la Ley 91 de 1989.

La Ley General de Educación fue reglamentada parcialmente a través del Decreto 1860 de 1994,

⁵⁴ En principio, la educación superior está excluida de la regulación propuesta en esta ley.

que se refiere, entre otros, a: aspectos pedagógicos y organizativos del sistema; la organización de la educación formal en niveles, ciclos y grados; los títulos y certificados correspondientes a cada nivel de enseñanza; el contenido de los proyectos educativos institucionales; los aspectos a tener en cuenta en el reglamento o manual de convivencia; las actividades a desarrollar en las asociaciones de padres de familia; los criterios para la elaboración del currículo y los procedimientos de evaluación. Junto a ello, la Ley General de Educación ha sido objeto de un número importante de modificaciones, tal y como se señala a continuación.

Tabla 5. Modificaciones a Ley General de Educación

Nivel	Norma	Observaciones
Nacional	Ley 715 de 2001	Establece normas orgánicas en materia de recursos y competencias, de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política; entre otras, se dictan disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud
Nacional	Ley 1013 de 2006	Modifica el Artículo 14 de la Ley 115 de 1994
Nacional	Ley 1029 de 2006	Modifica el Artículo 14 de la Ley 115 de 1994
Nacional	Ley 1064 de 2006	Fija normas enfocadas en el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, establecida como educación no formal en la Ley General de Educación

Nacional	Ley 1269 de 2008	Reforma el Artículo 203 de la Ley 115 de 1994, en lo relativo a cuotas adicionales, y dicta otras disposiciones
Nacional	Ley 1297 de 2009	Regula los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitaria, y se dictan otras disposiciones
Nacional	Ley 1503 de 2011	Promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguras en la vía, además de dictar otras disposiciones
Nacional	Ley 1546 de 2012	Modifica el Artículo 99 de la Ley 115 de 1994 y dicta otras disposiciones
Nacional	Ley 1651 de 2013	Modifica los artículos 13, 20, 21, 22, 30 y 38 de la Ley 115 de 1994, y dictan otras disposiciones -Ley de bilingüismo
Nacional	Ley 1874 de 2017	Restablece la enseñanza obligatoria de la Historia de Colombia como disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las ciencias sociales, para la educación básica y media
Nacional	Decreto Legislativo 660 de 2020	Fija medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

Fuente: Elaboración propia

Como se ha señalado, la Ley 115 de 1994 aborda aspectos relacionados con la organización y estructura del sistema educativo; a continuación se abordará más detalladamente la forma en que funciona.

4.2 Estructura del sistema educativo

Educación Formal

Para el Estado colombiano, la educación formal es definida como aquella impartida en establecimientos educativos aprobados, que sigue una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos (Artículo 10, Ley 114 de 1994). Junto a ella, la Ley General de Educación establece que la educación no formal⁵⁵ busca complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales, sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos para la educación formal.

Respecto al tema, la Corte Constitucional ha precisado que existen razones sociales, económicas y culturales que inciden en el hecho de que gran parte de estudiantes en la educación informal provenga de estratos económicos bajos, al carecer de medios para acceder a la educación “formal”⁵⁶. Sin embargo, el Alto Tribunal ha sido vehemente en afirmar que esta educación no es, en sí misma, un instrumento de discriminación:

55 El Artículo 1, de la Ley 1064 de 2006, reemplazó la denominación de “educación no formal” por “Educación para el trabajo y el desarrollo humano”.

56 La Sentencia C-016/94 realiza un recuento de la génesis y evolución de la educación no formal, que es identificada en Colombia mediante la Ley 39 de 1903, cuyo Artículo 38 estableció modalidades educativas para personas marginadas del sistema escolar regular; posteriormente, varias normas se han ocupado de la educación informal, entre ellas: Decreto 088 de 1976; Decreto 1878 de 1988; Decreto 2416 de 1988; Decreto 525 de 1990; Resolución 19328 de 1984; Resolución 13862 de 1990; y la Ley 115 de 1994.

[...] si existe discriminación, ella es el resultado de las diferencias sociales y del hecho de que el principio de la igualdad real de oportunidades está lejos de ser alcanzado en nuestra sociedad. La falta de igualdad real y, más concretamente, de la igualdad de oportunidades se manifiesta en el hecho de que muchos estudiantes ingresan a la educación no formal cuando en realidad quieren acceder a un tipo de educación formal. Pero aquí la ley que denomina los tipos de educación no es la fuente de la falta de oportunidades; es esta falta la que se manifiesta en dicha denominación (Corte Constitucional, Sentencia C-016-93).

De igual manera, el Alto Tribunal ha señalado que la educación no formal merece el mismo respeto y protección que la formal, por lo que no es posible diseñar prohibiciones tácitas o restricciones arbitrarias que impidan, a quienes optaron por elegir la alternativa, obtener los beneficios derivados de la Seguridad Social (Sentencia T-1037/07). Se trata, entonces, de que tanto la educación formal, como la informal, están igualmente protegidas por el ordenamiento constitucional colombiano (Sentencia T-1073 /04). Dicho esto, en lo que respecta a la educación formal, y de acuerdo con la Ley General de Educación, es posible destacar que los niveles educativos son, entre otros, los siguientes:

Tabla 6. Niveles educativos

Nivel	Objetivos	
Preescolar	Pre-jardín Jardín Transición	Fomentar el desarrollo del razonamiento lógico, el conocimiento científico de las ciencias, la historia y el universo, el desarrollo del sentido crítico, entre otros
Básica	Primero Segundo Tercero Cuarto Quinto	Desarrollar habilidades comunicativas, conocimientos matemáticos, formación artística y en valores, comprensión del medio físico, social y cultural, entre otros
	Sexto Séptimo Octavo Noveno	Fomentar el desarrollo del razonamiento lógico, el conocimiento científico de las ciencias, la historia y el universo, el desarrollo del sentido crítico, entre otros
Media	Décimo Once	Fomentar la comprensión de ideas y valores universales, al tiempo que la preparación para la formación superior y el trabajo, mediante sus dos modalidades: técnica y académica. El ciclo complementario normal superior integra dos grados más (doce y trece), formando docentes normalistas (no profesionales)

Fuente: *Elaboración propia*

Educación para adultos

De acuerdo con el Artículo 50, de la Ley 115 de 1994, la educación para adultos se caracteriza por ofrecer condiciones que suplan o validen sus estudios a las personas adultas que, por diversas circunstancias, no siguieron los cursos en el servicio público educativo durante las edades en que regularmente se desarrollan, o a quienes desean mejorar sus aptitudes, enriquecer sus conocimientos y mejorar sus competencias técnicas y profesionales (Decreto 3022 de 1997).

Al respecto, los pronunciamientos de la Corte Constitucional resaltan que la edad puede tomarse como criterio de categorización del alumno (en alguno de los niveles del sistema el sistema educativo), en tanto factor de clasificación de los sujetos activos en el proceso educativo, pero, al tiempo, puede servir como criterio para excluir o no permitir el acceso de un estudiante al sistema (Sentencia T-612/06), por tanto, la accesibilidad de adultos a la educación básica primaria es una obligación de aplicación inmediata (Sentencia T-533/09), mientras que su acceso a los niveles restantes supone un esfuerzo progresivo (Sentencia T-428/12).

Etnoeducación

De acuerdo con lo planteado por la Ley General de Educación, es posible reconocer la etnoeducación como aquella que:

[...] se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos [además ella] debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones (Artículo 55 Ley 115 de 1994).

Jurisprudencialmente, se ha considerado que el derecho a una educación que respete y desarrolle la identidad cultural, tiene el carácter de fundamental⁵⁷; por ello, con el fin de hacerla efectiva, es pertinente el bilingüismo en aquella formación impartida a las comunidades con tradiciones lingüísticas propias; además, es necesario promocionar y fomentar la formación de educadores en el dominio de las culturas y lenguas de los grupos étnicos, al tiempo que una administración y gestión institucional concebida y ejecutada desde el respeto de las formas propias de trabajo, calendarios ecológicos, concepciones particulares de tiempo, espacio, condiciones geográficas y climáticas, creencias, tradiciones, usos, costumbres y particularidades culturales de cada grupo étnico (Sentencia, T-116/11).

Sumado a lo anterior, con la Sentencia C-208/07, la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de que los grupos étnicos participen y colaboren en los programas y servicios de educación que les son destinados; y la Sentencia T-871/13 ha fijado sub-reglas aplicables a los nombramientos en provisionalidad de los etnoeducadores, mientras que la Sentencia T-514/12 plantea la necesidad de realizar consultas previas.

57 La Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del Decreto 1278 de 2002 en la Sentencia C-208 de 2007. A juicio del demandante, el Decreto no reguló de manera especial lo relacionado con la vinculación, administración y formación de docentes y directivos docentes para los grupos étnicos, sometiéndoles a las normas previstas para el régimen general de carrera. Para la Corte, en este caso, al expedir el Decreto 1278 de 2002: “Por el cual se establece el estatuto de profesionalización docente”, se incurrió en una omisión legislativa, que consistió en no haber regulado la vinculación, administración y formación de docentes y directivos docentes para los grupos indígenas, desconociendo así derechos fundamentales, entre ellos, el reconocimiento de la diversidad étnica y el derecho de estos grupos de participar en los programas y servicios que les son destinados. Así, el Alto Tribunal procedió a dictar una sentencia integradora: “en el sentido de declarar exequible el Decreto-Ley 1278 de 2002”, y aclarar que el mismo “no es aplicable a situaciones administrativas relacionadas con la vinculación, administración y formación de los docentes y directivos docentes, en los establecimientos educativos estatales ubicados en territorios indígenas que atienden población indígena”, aclarando que, mientras el legislador procede a expedir un Estatuto de Profesionalización Docente que regule de manera especial la materia y normas aplicables a los grupos indígenas, funcionarán las contenidas en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y demás normas complementarias (Corte Constitucional, Sentencia C-208 de 2007).

Modalidades de atención educativa. Personas con limitaciones o capacidades excepcionales

La educación para personas con limitaciones o capacidades intelectuales excepcionales hace parte del servicio público educativo; el Estado debe fortalecer toda serie de programas para atenderles adecuadamente y formar a los docentes que se requieran, por ello, la Ley General de Educación establece una serie de parámetros para esta población, y la Corte Constitucional se ha pronunciado frente al enfoque inclusivo (Sentencia C-149/18), que consiste en valorar y respetar la diversidad funcional de la persona; al tiempo, significa evitar toda serie de cláusulas que impongan barreras a los estudiantes para ser admitidos en la educación convencional a causa de una discapacidad. Afirma la Corte que la educación inclusiva demanda identificar y hacer seguimiento a las necesidades estudiantiles y, para lograr el objetivo, se deben articular diferentes actores, como padres de familia y docentes, quienes, en últimas, deben ser formados para comprender el concepto de discapacidad.

En suma, la educación inclusiva⁵⁸, demanda superar los obstáculos para la integración de todos los estudiantes; por eso requiere de la adopción de ajustes razonables, pertinentes y necesarios, de tal manera que sea posible garantizar que el espacio de convivencia se torne en un clima escolar amistoso para el desarrollo cognitivo y personal de todos los estudiantes, y no solo para quienes enfrentan una situación diferenciada (Sentencia C-149/18).

⁵⁸ Esta ha sido la posición de la Corte en los siguientes fallos: T-974 de 2010; T-051 de 2011; T-495 y T-647 de 2012; T-488 y T-581 de 2016.

Estructura del sector al nivel Distrital

El Decreto Único Reglamentario del Sector Educación 421 de 2019 define la estructura del sector, destacando el lugar de la Secretaría de Educación como cabeza del ramo y entidad que goza de autonomía administrativa y financiera; así, su objeto es orientar y liderar la formulación de políticas, planes y programas para asegurar el derecho a la educación. Junto a ella, como parte del sector descentralizado, se resaltan dos entidades: el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP), entidad adscrita a la SED cuyos objetivos son dirigir, coordinar y ejecutar, entre otros, programas de investigación con énfasis en lo socio-educativo y pedagógico, y programas de evaluación educativa (Artículo 2, Decreto 421 de 2019); y, como entidad vinculada, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Dichas entidades, así como la Secretaría de Educación, deben establecer en sus presupuestos anuales los recursos necesarios para implementar, de manera progresiva y sostenible, los programas educativos mencionados por la norma. En el caso de la Secretaría de Educación, puede asociarse con personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, nacionales o internacionales, para conseguir recursos adicionales y financiar sus programas y estrategias (Artículo 6, Decreto 421 de 2019).

Ciclos de educación: Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, 421 de 2019

La norma determina los ciclos de educación inicial (pre-jardín, jardín y transición), fijando sus objetivos⁵⁹, teniendo en cuenta los principios de concurrencia y complementariedad, junto al de progresividad⁶⁰, afirma que en este ciclo concurren dos entidades⁶¹: la Secretaría Distrital de Integración Social, para niños y niñas de 3 años de edad en el grado pre jardín, y para niños y niñas de 4 y 5 años de edad, en los grados jardín y transición.

Según el Decreto, la educación media beneficia a la población de grados 10 y 11 en las instituciones de educación distrital; de acuerdo con el Artículo 32, Decreto 421 de 2019, el objeto del programa de desarrollo integral en este ciclo es mejorar las competencias básicas y socioemocionales, e incrementar toda serie de destrezas para optimizar el paso de los estudiantes a la educación terciaria. *De igual manera, el Decreto Único Reglamentario señala parámetros precisos para implementar las estrategias de la educación para la ciudadanía, la convivencia, la reconciliación y la paz, los Derechos Humanos y programas de formación, investigación y fomento a la innovación educativa.*

59 Entre otros, la norma establece objetivos como: atender integralmente a niños y niñas, articulando las acciones relacionadas con el cuidado calificado y el potenciamiento del desarrollo integral; favorecer el desarrollo de la identidad en el marco de la diversidad; vincular a las familias en la educación inicial; y garantizar ambientes seguros y protectores (Artículo 25, Decreto 421 de 2019).

60 De acuerdo a lo previsto en el Artículo 23, Ley 421 de julio de 2019, el ciclo de educación inicial beneficiará progresivamente a la totalidad de niños y niñas en jardines infantiles.

61 Esta prescripción también se sujeta a lo previsto en la Ley 1805 de 2016.

Plan Maestro, equipamientos educativos⁶²

El Plan es definido como un instrumento de planeación que fija estrategias sobre las condiciones físico-espaciales de los ambientes educativos, la capacidad de cobertura de cada establecimiento, y la cantidad y forma de localizarse en el territorio (Artículo 80, Decreto 421 de 2019). Con el fin de hacer eficiente el proceso de planeación, el Decreto Único Reglamentario Distrital del sector determina unos estándares urbanísticos y arquitectónicos relacionados con temas como: el área de lote para instituciones educativas en infraestructura escolar nueva, instituciones educativas en infraestructura escolar existente y lineamientos para la gestión del suelo.

Tabla 7. Normativa del sistema educativo

Nivel	Norma	Observaciones
Nacional	Decreto 1860 de 1994	Reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en cuanto a los aspectos pedagógicos y organizativos generales, relacionados, entre otros temas, con la prestación del servicio y la educación formal
Nacional	Decreto 1743 de 1994	Establece el proyecto de educación ambiental para todos los niveles de educación formal; fija criterios para la promoción de la educación ambiental no formal e informal, y establece los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Medio Ambiente

62 Los planes han sido desarrollados en el Decreto 052 de 2019, y en el Decreto 449 de 2007, por el cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos Educativos de Bogotá, Distrito Capital.

Nacional	Decreto 3011 de 1997	Establece normas para la educación de adultos
Nacional	Decreto 804 de 1995	Reglamenta la atención educativa para grupos étnicos
Nacional	Decreto 4500 de 2006	Establece normas sobre la educación religiosa en los establecimientos oficiales y privados de educación preescolar, básica y media, de acuerdo con La ley 115 de 1994 y la Ley 133 de 1994
Nacional	Decreto 1859 de 2002	Reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes en establecimientos educativos estatales de educación formal, administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados, dictando también otras disposiciones
Nacional	Ley 1503 de 2011	Promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguras en la vía, estableciendo como obligatoria en la educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media académica, la enseñanza sistemática en educación vial
Nacional	Decreto 2851 de 2013	Reglamenta los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 18 y 19 de la Ley 1503 de 2011
Nacional	Ley 1732 de 2014	Establece la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas del país

Nacional	Ley 107 de 1994	Reglamenta el Artículo 41 de la CP y establece que todo estudiante deberá cursar cincuenta horas de estudios constitucionales para obtener el título de bachiller
Nacional	Ley 1029 de 2006	Modifica el Artículo 14 de la Ley 115 de 1994
Nacional	Ley 1549 de 2012	Fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva al desarrollo territorial
Nacional	Ley 1651 de 2013	Modifica los artículos 13, 20, 21, 22, 30 y 38 de la Ley 115 de 1994, y dicta otras disposiciones frente a la Ley de Bilingüismo
Nacional	Ley 1712 de 2014	En su Artículo 31 establece la necesidad, para el área relacionada con el estudio de la Constitución, de promover el derecho de acceso a la información, principios y reglas básicas
Nacional	Ley 1874 de 2017	Restablece la enseñanza obligatoria de la Historia de Colombia en la educación básica y media, como disciplina integrada a los lineamientos curriculares de las ciencias sociales, fijando objetivos
Nacional	Decreto 1421 de 2017	Reglamenta, en el marco de la educación inclusiva, la atención educativa a la población con discapacidad

Fuente: Elaboración propia

4.3 Organización para la prestación del servicio educativo

Entre otras disposiciones para organizar la prestación del servicio educativo, la Ley General de Educación establece la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Educativo y un Proyecto Educativo Institucional. Mientras el primero es una herramienta de carácter general donde se consignan las acciones para cumplir con la Constitución y la ley, el segundo (PEI) especifica aspectos como principios y fines del establecimiento educativo, recursos docentes y didácticos disponibles, estrategias pedagógicas y reglamentos para docentes y estudiantes⁶³.

Por su parte, los establecimientos educativos gozan de autonomía para adoptar y poner en práctica su PEI, siendo el único límite el respeto de la ley. Frente al tema de la autonomía, la Corte Constitucional, en su Sentencia T-738/15, ha manifestado que el PEI, como expresión de la autonomía escolar, representa fines ideológicos:

[...] conducidos a través de perspectivas formativas, pedagógicas y normativas distintas. Con fundamento en la autonomía reconocida por la ley, los establecimientos educativos tienen facultad de autorregulación normativa⁶⁴ y, en ese orden, expedir sus reglamentos manuales de convivencia (Corte Constitucional, Sentencia T-430/2007).

Organización administrativa del servicio: jornada única

El Artículo 85, de la Ley 115 de 1994, modificado por el Artículo 57, de la Ley 1753 de 2015, y luego por el Decreto 2105 de 2017, establece los preceptos de la jornada única

⁶³ El contenido del Proyecto Educativo Institucional ha sido establecido en el Artículo 2.3.3.1.4.1, Decreto 1075 de 2015.

⁶⁴ Refiriéndose al Artículo 2.3.3.1.4.1, Decreto 1075 de 2015.

en los establecimientos educativos; la norma prevé que el servicio público educativo se prestará en instituciones educativas en jornada única, definiéndola como la jornada escolar en la cual los estudiantes desarrollan actividades que forman parte del plan de estudios del establecimiento educativo. La norma vigente también establece que, cuando las limitaciones del servicio educativo impidan el desarrollo de la jornada única, podrán ofrecerse dos jornadas escolares, una diurna y otra nocturna, bajo la responsabilidad de una misma administración. La jornada escolar nocturna se destinará, preferentemente, a la educación de adultos.

Existe evidencia empírica de que la existencia de dos o más jornadas en una institución puede tener un impacto negativo en los resultados del aprendizaje (OCDE, 2016, p. 172); frente a ello, la implementación de la jornada única busca mejorar los resultados del aprendizaje, al ofrecer más tiempo para reforzar las competencias en las áreas de matemáticas, ciencias y lenguaje, mejorar la alimentación de los estudiantes por medio de almuerzos, y protegerles de los riesgos sociales externos (2016, p. 172).

Con la jornada única se busca acrecentar la eficiencia del sistema, alentando a las entidades territoriales para que maximicen el uso de su recurso humano e instalaciones físicas (OCDE, 2016, p. 172). Por ello, entre los objetivos de la jornada se encuentra: aumentar el tiempo dedicado a las actividades académicas en el establecimiento educativo; fortalecer en los estudiantes matriculados la formación en áreas obligatorias y fundamentales; mejorar la calidad de los establecimientos educativos de preescolar, básica y media; y fomentar un mayor uso del tiempo dedicado a actividades pedagógicas en establecimientos educativos. Así, las condiciones previstas por el marco normativo para

el reconocimiento de la jornada única, específicamente en el Artículo 2.3.3.6.1.4, Decreto 2105 de 2017, son las siguientes:

- Tener una infraestructura educativa disponible y en buen estado.
- Contar con un plan de alimentación escolar, modalidad almuerzo, en el marco de la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE), para los estudiantes que se encuentren desarrollando la jornada única.
- Disfrutar del recurso humano docente necesario para la ampliación de la jornada escolar.
- Contar con el funcionamiento regular y suficiente de servicios públicos.

Por su parte, el Artículo 2.3.3.6.1.6, Decreto 2105 de 2017, plantea que la duración prevista para la jornada única es la siguiente:

Tabla 8. Duración jornada única

Nivel / Ciclo educativo	Horas diarias	Horas semanales
Educación Preescolar	5	25
Educación Básica Primaria	6	30
Educación Básica Secundaria	7	35
Educación Media Académica	7	35

Fuente: Elaboración propia

La jornada única en Bogotá. Decreto Único Reglamentario del Sector Educación: 421 de 2019

El Decreto Único Reglamentario 421 de 2019 busca establecer lineamientos para la implementación de la prestación del servicio educativo de jornada única⁶⁵ y jornada extendida, haciendo énfasis en que promueven la calidad educativa (Artículo 11, numeral 1 y 2) y fortalecen las buenas prácticas pedagógicas. Entre los requisitos para implementarlas se encuentra: modificar (aprobar) el Proyecto Educativo Institucional; solicitar el reconocimiento de la prestación del servicio (jornada extendida/o jornada única) ante la Dirección Local de Educación; y revisión y concepto técnico, de acuerdo a lo previsto en el Decreto 1075 de 2017 (Artículo 2.3.3.6.1.4.). Al tiempo, se define a la Secretaría de Educación del Distrito y a las instituciones educativas como responsables de la ejecución, seguimiento y evaluación de la jornada extendida.

Por su parte, con el Decreto 567 de 2017, del Distrito, se adoptaron las directrices para la discusión, diseño, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas educativas relacionadas con la jornada completa; a continuación se exponen las estrategias señaladas por la norma para ampliar la jornada escolar, para la jornada extendida y jornada única. En cuanto a la jornada única, el número de horas dedicadas a la actividad pedagógica es el siguiente:

65 Durante el aislamiento preventivo vinculado a la pandemia del coronavirus, COVID19, es posible consultar la Circular 13_24_04_2020, que establece orientaciones respecto de la jornada escolar.

Tabla 9. Número de horas dedicadas a la actividad pedagógica (Jornada única)

Nivel / Ciclo educativo	Horas diarias	Horas semanales
Educación inicial	6	30
Educación Básica Primaria	7	35
Educación Básica Secundaria	8	40

Fuente: Elaboración propia

Junto a ello, al ampliar la jornada, se propone intensificar las áreas obligatorias, conciliándolas con los centros de interés, como estrategia a implementar en los planteles educativos.

Currículos y planes de estudio

El currículo es definido por la Ley General de Educación como un conjunto de criterios, planes de estudio, programas, metodologías y procesos que contribuyen a la formación integral y la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local⁶⁶, incluyendo los recursos humanos, académicos y físicos, para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el proyecto educativo institucional (Artículo 79, Ley 115 de 1994).

En tal sentido, el objetivo de los lineamientos curriculares (que son definidos por el MEN junto a la comunidad educativa), es apoyar el proceso de fundamentación y planeación de áreas obligatorias y fundamentales que, según establece el Artículo 23 de la Ley General de Educación, son las ciencias naturales y la educación ambiental, ciencias sociales, historia y geografía,

⁶⁶ Es posible consultar la Resolución 2343 de junio 5 de 1996, para ampliar información sobre los lineamientos generales de los procesos curriculares del servicio público educativo, y el establecimiento de los indicadores de logros curriculares para la educación formal.

Constitución Política, democracia, educación artística y cultural, educación ética y en valores humanos, educación física, recreación y valores, educación religiosa⁶⁷, humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros, matemáticas, tecnología e informática⁶⁸.

Al tiempo, los establecimientos educativos, atendiendo los lineamientos del MEN, establecen un plan de estudios que debe precisar, entre otros temas, objetivos por niveles, grados, áreas, metodologías y criterios de evaluación. Este Plan de Estudios (Artículo 3, Decreto 230 de 2002), consiste en un esquema de áreas, que pueden ser obligatorias y optativas, con sus respectivas asignaturas, las cuales forman parte del currículo de los establecimientos educativos. Así, conforme al marco normativo, el plan de estudios debe contener al menos los siguientes aspectos:

- La intención e identificación de los contenidos, temas y problemas de cada área, señalando las correspondientes actividades pedagógicas.
- La distribución del tiempo y secuencias del proceso educativo, señalando en qué grado y período lectivo se ejecutarán las diferentes actividades.
- Los logros, competencias y conocimientos que los educandos deben alcanzar y adquirir al finalizar cada uno de los períodos del año escolar, en cada área y grado, según hayan sido definidos en el Proyecto Educativo Institucional.
- El diseño general de planes especiales de apoyo

67 Frente a este tipo de educación se debe precisar que, según la ley, ninguna persona podrá ser obligada a recibirla.

68 En el desarrollo de una asignatura se deben aplicar estrategias y métodos pedagógicos activos y vivenciales, que incluyan la exposición, observación, experimentación, práctica, laboratorio, taller de trabajo, informática educativa, el estudio personal y demás elementos que contribuyan a un mejor desarrollo cognitivo y a una mayor formación de la capacidad crítica, reflexiva y analítica del educando.

para estudiantes con dificultades en su proceso de aprendizaje.

- La metodología aplicable a cada una de las áreas.
- Indicadores de desempeño y metas de calidad que permitan llevar a cabo la autoevaluación (Artículo 3, Decreto 230 de 2002).

Autonomía escolar

La Ley General de Educación concedió amplia autonomía a las instituciones educativas para definir sus currículos y planes de estudio desde los proyectos educativos institucionales; a su vez, la norma determina que las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas, adoptar áreas a las necesidades y características regionales, así como a los métodos de enseñanza, y organizar actividades formativas, culturales y deportivas. La autonomía significa que los establecimientos tienen la facultad para auto-regularse (Sentencia T-738/2015) a través, por ejemplo, de los reglamentos y manuales de convivencia, siempre teniendo en cuenta los límites de la ley.

Los currículos, son cardinales porque, en general, establecen los objetivos, contenidos y resultados esperados; para los docentes, son una carta de navegación sobre los conocimientos, competencias y valores que se deben enseñar a los estudiantes (OCDE, 2016, p. 166). Por ello, en Colombia, la autonomía ha sido una de las cuestiones fundamentales de la política de descentralización, y es considerada factor esencial para garantizar que los centros educativos satisfagan las necesidades de los diversos grupos y comunidades (OCDE, 2016, p. 166); sin embargo, la formulación

de currículos es una tarea que demanda cierto nivel de conocimientos especializados y capacidades técnicas, los cuales no siempre están presentes en las instituciones educativas, especialmente en las regiones más apartadas (OCDE, 2016, p. 166).

Tabla 10. Normas para la organización del servicio educativo

Nivel	Norma	Observaciones
Nacional	Decreto 1860 de 1994	Reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en cuanto a los aspectos pedagógicos y organizativos generales, relacionados, entre otros temas, con la prestación del servicio y la educación formal
Nacional	Ley 1620 de 2013	Crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar
Nacional	Ley 2025 de 23 de 2020	Se establecen lineamientos para la implementación de las escuelas para padres de familia y cuidadores, en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país; se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones

Nacional	Decreto 3433 de 2008	Por el cual se reglamenta la expedición de licencias de funcionamiento para establecimientos educativos, promovidos por particulares para prestar el servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media
Distrital	Decreto Único Reglamentario del Sector Educación: 421 de 2019	Establece lineamientos para la prestación del servicio en jornada única

Fuente: Elaboración propia

Dirección, administración, inspección y vigilancia

De acuerdo con la Ley General de Educación, la Nación y las entidades territoriales ejercen la dirección y administración de los servicios educativos estatales. A nivel nacional, el Ministerio de Educación⁶⁹ es el ente encargado de formular la política del país en materia educativa, y de regular y establecer todos los parámetros técnicos y cualitativos que contribuyan a mejorar el acceso, calidad y equidad en la educación; de igual manera, corresponde al Ministerio evaluar permanentemente la prestación del servicio educativo y divulgar sus resultados. A nivel territorial, la Ley General confía a las secretarías de educación departamentales y distritales la organización del servicio estatal, el establecimiento de políticas, planes y programas, y la evaluación del servicio educativo en el municipio.

⁶⁹ El Decreto 5012, del 28 de diciembre de 2009, modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional.

Estructura y funciones de la Secretaría de Educación del Distrito: Acuerdo 257 de 2006, Decreto 443 de 1996 y Decreto 816 de 2001

Las secretarías de educación del país tienen a su cargo formular y ejecutar la política pública del sector educativo, y planear y ejercer la inspección y vigilancia en la administración del servicio. Igualmente, son las responsables de administrar, no solo los recursos transferidos por la Nación, sino los propios y los de establecimientos educativos oficiales, con su respectiva planta de personal. Por ello, una correcta gestión de las secretarías de educación implica el trabajo articulado con diferentes instituciones en los diferentes niveles de gobierno (MEN, 2009, p. 27).

Naturaleza y funciones de la Secretaría de Educación del Distrito: Acuerdo 257 de 2006⁷⁰

El Acuerdo 257 precisa la naturaleza y funciones de la Secretaría de Educación del Distrito; entre sus oficios señala los siguientes: garantizar el acceso, permanencia, pertinencia, calidad y equidad en la prestación del servicio educativo, para sus diversas formas, niveles y modalidades; también debe formular, orientar y coordinar las políticas y planes del sector; ejercer la inspección, vigilancia, control y evaluación de la calidad y prestación del servicio educativo en la ciudad; y administrar, controlar y supervisar los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación específica para educación. A la Secretaría también le compete aprobar la creación y funcionamiento de las instituciones de educativas (formales y no formales), atendiendo los lineamientos de la Ley 114 de 1994 o Ley General de Educación⁷¹.

⁷⁰ El Decreto 443 de 1996, y el Decreto 816 de 2001, son otras normas que se refieren a las funciones y estructura orgánica de la Secretaría Distrital.

⁷¹ Para la gestión documental del Distrito, tablas de retención y otros, léase la Resolución 1492 de 2017.

Tabla 11. Normas sobre la inspección y vigilancia

Nivel	Norma	Observaciones
Nacional	Decreto 1236 de 1995	Establece criterios especiales para la evaluación y promoción de alumnos en algunos establecimientos educativos
Nacional	Decreto 907 de 1996	Reglamenta el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia del servicio público educativo, y dicta otras disposiciones
Distrital	Acuerdo 257 de 2006	Prevé la naturaleza y funciones de la Secretaría de Educación

Fuente: Elaboración propia

4.4 Compilación, organización y racionalización de las normas de carácter reglamentario del sector: Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015

En 2014 se expidió la Ley 1740, que desarrolló parcialmente el Artículo 67 y 189 de la Constitución Política de 1991, con el objeto de velar por la calidad y continuidad del servicio público educativo. En correspondencia con el contenido de esta norma, se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación 1075 de 2015, el cual buscó compilar y pensar las normas de carácter reglamentario del sector; su expedición se inscribe en un ejercicio de racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico colombiano, para asegurar la eficiencia del sistema legal y de la seguridad jurídica⁷².

El Decreto 1075 de 2015 establece la estructura del sector educativo y determina las competencias del Ministerio de

⁷² Según el Decreto, para lograr los objetivos, se verificó, durante el trabajo de compilación, que las normas no hubiesen sido declaradas nulas o suspendidas provisionalmente.

Educación (cabeza del sector), que se concretan, no solo en la dirección y diseño de políticas y lineamientos para el sector, sino en el ejercicio de funciones de regulación, inspección, vigilancia y evaluación del sistema educativo. La norma también determina los fondos⁷³ y órganos de asesoría y coordinación sectorial, las entidades adscritas y las vinculadas, precisando la reglamentación para la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, para los municipios con más de 100.000 habitantes y menos de 100.000 habitantes (Capítulo 1, Decreto 1075 de 2015), especificando requisitos⁷⁴ y forma en que prestarán el servicio.

Así mismo, el Decreto fija disposiciones para la contratación del servicio educativo por las entidades territoriales certificadas (Capítulo 3, Decreto 1075 de 2015), facultándoles para llevar a cabo dicho proceso⁷⁵, siempre y cuando existan condiciones (demostradas) de insuficiencia y limitación para prestar este servicio público. Así, establece los tipos de contrato (Artículo 2.3.1.3.1.6) y requisitos para demostrar tal insuficiencia y limitaciones, a través de la elaboración de un estudio técnico⁷⁶.

Por su parte, en términos generales, las obligaciones específicas de los contratistas se relacionan con las previstas por el Estatuto de la Contratación estatal; entre ellas, se encuentra el deber de no vincular docentes, directivos docentes o personal administrativo de la planta de la entidad territorial para ejecutar el contrato; no cobrar

73 Artículo 1.1.2.1, Decreto 1075 de 2015, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; Fondo Especial de Créditos Educativos para Estudiantes de Comunidades Negras; Fondo Nacional de Universidades Estatales; Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa.

74 Requisitos asociados, entre otros, a planta de personal y capacidad institucional para prestar el servicio.

75 La facultad de contratar tiene una restricción particular; según la norma, no son aplicables para la contratación de la atención educativa en jóvenes, adultos, población carcelaria, adolescentes del sistema de responsabilidad penal adolescente, modelos educativos flexibles y otras poblaciones.

76 Esta serie de requisitos se precisaron posteriormente mediante el Decreto 1851 de 2015.

a la población atendida derechos académicos o servicios complementarios por concepto de canasta educativa, o por cualquier concepto (Artículo 2.3.1.3.2.17); y no imputar al contrato estudiantes no relacionados en el listado de atención contratada.

5. El factor humano en la administración del servicio público educativo

La gestión del factor humano es destacada por Martínez (2012) como una de las dimensiones importantes en la administración del servicio público educativo; abarca la ordenación de actividades generadas en entornos escolares, y se orienta a regular las acciones humanas generadas en el trabajo, a la vez que a desarrollar y promover la eficiencia, fijar derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones para el personal, mientras se adopta un régimen disciplinario (2012, p. 73).

Una particularidad de la administración nacional frente a los docentes y directivos docentes, es que el país cuenta con dos estatutos, por lo que una parte del magisterio está sujeta a lo establecido en el Decreto 2277 de 1979, y otra al Decreto 1278 de 2002. El principal rasgo (y más polémico) de las normas, es que establecen figuras diferentes para ingresar, permanecer y ascender en la carrera docente, y un porcentaje considerable está sujeto a lo previsto en el Decreto 2277; en tal sentido, un estudio realizado en 2014 demostró que solo 28% de profesores se encontraba bajo el Decreto 1278 o Nuevo Estatuto Docente, mientras 53% aún estaba regido por el Decreto 2279, y el 19% restante ocupaba cargos provisionales o transitorios, que no eran regulados completamente por ninguno de los dos estatutos (OCDE, 2016, p. 155).

5.1 Estatuto Docente: Decreto 2277 de 1979

Antecedentes

El Decreto 223 de 1972 estableció disposiciones sobre el escalafón del personal docente, sus derechos, deberes, estímulos y sanciones aplicables. Frente a su significado, una huelga de docentes presionó su caída con el argumento de que la norma hacía más gravosa la carrera en el magisterio, al no considerar una efectiva

contraprestación económica (Gómez y Losada, 1984, p. 185). Es por ello que en 1977 se emprendió otro intento de establecer un Estatuto Docente, a través de la expedición del Decreto 128 de 1977⁷⁷.

Esta norma sumó a los requisitos existentes para el ascenso al escalafón, la condición de que el tiempo de servicios se prestase necesariamente en la categoría inferior. En la práctica, limitó la posibilidad de que se tuviera en cuenta la experiencia anterior a la expedición del estatuto para ascender en el escalafón (Gómez y Losada, 1984, p. 185), por ello no se hicieron esperar fuertes protestas de los maestros y, finalmente, el Decreto fue derogado para, luego de un arduo proceso de negociación, ser aprobado como Decreto 2277 de 1979 o Estatuto Docente.

Generalidades del Estatuto Docente

El Decreto 2277 de 1979 dio inicio a un proceso de profesionalización de la actividad educativa (Corte Constitucional, Sentencia C-1109/01), estableciendo que la profesión consiste en el ejercicio de la enseñanza en planteles oficiales y no oficiales, para los niveles señalados por la norma. Una definición que comprende a docentes que ejercen funciones de dirección y coordinación de los planteles, de supervisión e inspección escolar, de programación y capacitación educativa, de conserjería y orientación de educandos, de educación especial, de alfabetización de adultos y demás actividades de educación formal autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, en los términos determinados por el reglamento ejecutivo (Artículo 2, Decreto 2277 de 1979); además, de acuerdo a lo previsto por el Decreto, dichos actores son considerados empleados oficiales (Artículo 2 y 3, Decreto 2277 de 1979).

⁷⁷ En su Artículo 2, este Decreto define el estatuto docente como: “un conjunto de derechos, deberes, estímulos y sanciones que reglamentan, con base en un orden jurídico, la función docente del educador”.

La norma también determinó las condiciones generales para el ejercicio de la docencia, entre las cuales se encuentra el poseer un título docente o acreditar encontrarse inscrito en el Escalafón Nacional (Artículo 5, Decreto 2277 de 1979) que, según la norma, está constituido por catorce (14) grados (Artículo 8 y 10, Decreto 2277 de 1979); de igual forma, para ascender en el escalafón es necesario cumplir con tiempos de permanencia y participar en capacitaciones interinas.

En cuanto a los niveles salariales, los docentes regulados por el Decreto 2277 de 1979 se sujetan al nivel del escalafón al que se encuentren inscritos, por lo cual, en la práctica, quienes pertenecen al estatuto suelen ser más costosos y se concentran en los grados más altos del escalafón (Fedesarrollo, 2016, p. 268); junto a ello, el Decreto determina las directrices relativas a la naturaleza, organización y funcionamiento de las oficinas seccionales de escalafón (Artículo 23, 24 y 25, Decreto 2277), así como los principios generales de la carrera docente (Artículo 26), derechos (Artículo 36), deberes y prohibiciones de los educadores.

Es necesario señalar que el Decreto 2277 no prevé la evaluación docente, lo cual, para Barrera, Maldonado y Rodríguez (2012), puede desincentivar a los mejores y frenar el retiro de maestros que no cumplen con ciertos criterios de desempeño. Hoy el Estatuto se aplica a una parte importante del cuerpo docente del país, y otro segmento se encuentra bajo el Decreto 1278 de 2002, o “Nuevo Estatuto Docente”, hecho que se traduce en una aplicación simultánea de dos estatutos docentes.

5.2 Nuevo Estatuto Docente: Decreto 1278 de 2002

Antecedentes

Los artículos 67 y 68 de la Constitución Política determinan que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica; en tal sentido, la ley debe garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente y, en la misma vía, la Ley General de Educación fijó las condiciones generales para la vinculación al servicio de educación estatal (concurso de meritos), estableciendo un régimen especial (Artículo 115, Ley 115 de 1994) para los educadores estatales y los títulos exigidos para el ejercicio de la docencia. La norma prevé la posibilidad de que la actividad sea ejercida por quienes cuentan con títulos diferentes a profesionales en la educación o licenciados (Artículo 118), fijando estímulos para los docentes (Capítulo 6, Ley 115 de 1994) y creando un programa de crédito educativo, entre otros temas.

Con la promulgación de la Ley 715 de 2001 se generaron las condiciones necesarias para expedir un nuevo régimen aplicable al personal docente; con ella se concedieron facultades⁷⁸ al Presidente de la República para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para el magisterio, directivos docentes y administrativos que ingresaran a partir su promulgación. Como consecuencia, en 2002 se promulgó el Decreto 1278, o Estatuto de Profesionalización Docente, norma que buscó atraer al personal más idóneo y capacitado y contener el manejo político del cuerpo docente (Barrera, 2014, p. 25), el

⁷⁸ Se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias, y con los recursos (Artículo 111.2, Ley 715 de 2011).

cual, durante mucho tiempo, repercutió en la selección y nombramientos que, en ciertos casos, fueron hechos a hechos “a dedo” y gracias a “palancas” (Duarte, 1996, p. 155).

La ley también buscó mejorar la calidad educativa, privilegiando el merito para el ingreso a la carrera docente a través de la realización de concursos (MEN, 2008), mientras que la permanencia y posibilidad de ascenso se supeditaron a procesos de evaluación de competencias⁷⁹. En el escalafón docente se establecieron tres grados, cada uno de los cuales estaría compuesto por cuatro niveles salariales (Artículo 20, Decreto 1278 de 2002).

Respecto de los efectos positivos vinculados a la expedición del nuevo estatuto, Ome (2013), expone estadísticamente que los concursos para el ingreso a la carrera han abierto la posibilidad de elegir a los mejores dentro de un grupo de candidatos calificados; al tiempo, señala que, en comparación con el antiguo estatuto, y con trabajadores de características similares, el Nuevo Estatuto Docente provee unos salarios atractivos; así mismo, destaca que la norma ha atraído personas con un nivel educativo más alto a la carrera docente, y que el Nuevo Estatuto también habría introducido procesos de rendición de cuentas a lo largo de toda la carrera, con resultados de evaluaciones que tienen consecuencias prácticas.

Por otra parte, entre las críticas al Nuevo Estatuto se encuentran las realizadas por Bautista, para quien la nueva figura puede tener efectos negativos en la condición social y ocupacional de los docentes, porque establece nuevas condiciones que deben cumplir, sin

79 Diferencia importante frente al Estatuto Docente de 1979. Aquí el ascenso está determinado por la antigüedad y la educación adicional.

plantear escenarios presupuestales y administrativos que garanticen su respeto (2009, p. 19). A ello se suma que los docentes con origen profesional diverso tienen condiciones especiales, en cuanto a conocimientos especializados y capacidad financiera⁸⁰, lo cual les da ventaja frente a normalistas y licenciados al momento de ascender en el escalafón. En tal sentido, Barrera, Maldonado y Rodríguez señalan que el Nuevo Estatuto tiene dificultades asociadas a las evaluaciones de desempeño; concretamente, se trata de su falta de aplicación integral en el país y de la reticencia de las autoridades a aplicar el despido en casos de bajo rendimiento (2012, p. 16).

El hecho de que coexistan dos estatutos docentes ha generado un profundo malestar en el magisterio⁸¹; en 2011, 2012 y 2013 se intentó, sin éxito, consolidar un Estatuto Único Docente, y en 2015 los profesores expresaron su inconformidad frente al sistema de evaluación de competencias, aspectos salariales y servicio de salud; tras 15 días de cese de actividades finalizó la protesta y, entre los acuerdos logrados, se destaca: una nivelación salarial (12%), la modificación de la evaluación docente y el acompañamiento por parte del Ministerio de Educación a las licitaciones para seleccionar las entidades prestadoras del servicio médico para docentes (Semana, 2015). En la actualidad, la unificación de estatutos es una gestión pendiente.

80 Los nuevos docentes, que tienen otra profesión, estarían en condiciones de sufragar más fácilmente los cursos de formación necesarios para ascender en el escalafón.

81 Dos terceras partes de la planta docente se rigen por el Decreto 2277 de 1979, y el tercio restante por el Decreto Ley 1278 de 2002 (Barrera, Maldonado y Rodríguez, 2012).

Tabla 12. Normas que han reglamentado los estatutos docentes

Nivel	Norma	Observaciones
Nacional	Decreto 3982 de 2006	Reglamenta parcialmente el Decreto Ley 1278 de 2002; establece el procedimiento de selección mediante concurso para la carrera docente y determina criterios para su aplicación
Nacional	Decreto 2719 de 2009	Reglamenta la evaluación de competencias de docentes y directivos docentes regidos por el Decreto Ley 1278 de 2002; al tiempo, dicta otras disposiciones
Nacional	Decreto Ley 1278 de 2002	Establece el procedimiento de selección, mediante concurso, para la carrera docente y determina criterios para su aplicación
Nacional	Decreto 3391 de 2003	Reglamenta los concursos que rigen la carrera docente y determina criterios, contenidos y procedimientos para su aplicación
Nacional	Decreto 490 de 2016	Reglamenta el Decreto ley 1278 de 2002, en materia de tipos de empleos del sistema especial de carrera docente y su provisión. Se dictan disposiciones y se adiciona el Decreto 1075 de 2015 -Único del Sector Educación

Nacional	Decreto 123 de 2016	Crea una bonificación para los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado, en los niveles de preescolar, básica y media que se pagan con cargo al sistema general de participaciones, también dicta otras disposiciones
Nacional	Decreto Ley 882 de 2017	Establece normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal, y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado

Fuente: Elaboración propia

Las principales diferencias entre los dos estatutos docentes se condensan a continuación.

Tabla 13. Principales diferencias entre los estatutos docentes vigentes

Condiciones	Decreto 2277 de 1979	Decreto 1278 de 2002
Ingreso	Tener una profesión vinculada a la educación, como bachiller pedagógico, licenciado, entre otras (Sin concurso de méritos)	Cualquier profesión, cumpliendo lo dispuesto en la ley (Capacitación)

Provisión del cargo	Nombramiento. Convocatoria, inscribirse en escalafón docente, cumplir un mínimo de requisitos	Concurso de meritos que evalúa aptitudes, experiencia, competencias básicas, entre otros aspectos
Asenso mediante escalafón	Cumplir con tiempo mínimo de permanencia en el nivel anterior y participar en capacitaciones	Sistema de clasificación, depende de la formación académica, la experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias
Evaluación	No se contempla evaluación docente para ingreso, acenso o retiro	Se incluye evaluación para ingreso, asenso y permanencia
Escalafón docente	14 niveles	3 grados con 4 niveles de remuneración (A, B, C y D)

Fuente: Elaboración propia

5.3 Regulación a nivel Distrital

En virtud de la Ley 715 de 2001 (Artículo 7, numeral 7.3), y de lo previsto en la Ley 115 de 1994, el Distrito tiene competencia para administrar las instituciones educativas y el personal docente y directivo docente. Dicho esto, es conveniente reconocer las principales

normas que regulan aspectos relacionados con la gestión del personal docente y directivo docente en el Distrito Capital, entre ellas, se cuentan las siguientes.

- **Decreto 1022 de 2019: bonificaciones.** Mediante esta norma se crea una bonificación para servidores públicos docentes y directivos docentes, de preescolar, básica y media, que se paga con cargo al Sistema General de Participaciones y otras fuentes de financiación. La norma determina el valor de la bonificación en los grados de escalafón docente existentes en el Decreto 2277 de 1979, y en la Ley 1278 de 2002.
- **Resolución 073 de 2013: traslados y permutas.** Fija criterios y procedimientos para traslados y permutas del personal docente y directivo docente, de la planta de personal afiliado a la Secretaría de Educación. Para traslados, algunos criterios son: antigüedad del docente (no menor a 1 año); tener familiares (cuyos grados de parentesco son establecidos en el Artículo 2 de la Resolución) con enfermedades o discapacidades; tener una ubicación geográfica que afecte la unidad familiar; ser madre o padre cabeza de familia, entre otros. Por su parte, los criterios para permuta deben atender las necesidades del servicio educativo; una permanencia mínima en la institución en que se prestan servicios y los docentes deben estar ubicados en la misma área. Finalmente, la norma crea un Comité de Asuntos Docentes y determina los funcionarios y funciones asignadas, entre las cuales se encuentra estudiar, evaluar y resolver solicitudes de traslado⁸², además de la permuta, y requerir medidas para salvaguardar los intereses del solicitante a la

82 De acuerdo a lo establecido en el Artículo séptimo, el Comité puede solicitar o practicar pruebas para tomar una decisión frente a las solicitudes que conoce.

autoridad nominadora.

- **Situaciones administrativas: Resolución 2898 de 2012.** La norma define la Comisión de Estudios como una de las situaciones administrativas que puede incluir a docentes y directivos docentes. En tal sentido, se crea un Comité Académico para Comisiones de Estudio, con el fin de estudiar las solicitudes frente al tema, emitir conceptos, aprobar y conceder las comisiones de estudio, y establecer plazos y condiciones de revocatoria y renuncia a las mismas.

5.4 Régimen disciplinario docente

Según la Corte Constitucional, el derecho disciplinario busca garantizar la buena marcha y el buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que ésta sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados y funcionarios⁸³. El derecho disciplinario es una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, que se concreta en la posibilidad de desplegar un control disciplinario sobre sus servidores.

Unificación de regímenes a través del Código Disciplinario único

En materia disciplinaria, el régimen especial previsto para los docentes se encontraba en el Decreto 2277 de 1979 y en el Decreto 2480 de 1986; sin embargo, dichas normas fueron derogadas tácitamente por la Ley 200 de 1995, o Código Disciplinario Único, que anuló todos los regímenes especiales existentes y buscó unificar la dispersión de la legislación, que dificultaba la aplicación

⁸³ Sentencia C-280 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 3. En el mismo sentido, ver las sentencias T-438 de 1992, C-417 de 1993, C-251 de 1994, C-244 de 1996 y C-769 de 1998.

de normas e implicaba la vulneración de la igualdad, en cuanto a la determinación de responsabilidad de los servidores públicos.

Al respecto, es necesario señalar que en el Decreto 1278 de 2002 (Nuevo Estatuto Docente), se establecieron otros preceptos sobre: deberes (Artículo 41); prohibiciones (Artículo 42); abandono del cargo (Artículo 43); inhabilidades (Artículo 44) e incompatibilidades para docentes y directivos docentes, además de las establecidas en la Constitución y la ley, especialmente en el Código Disciplinario Único. La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-734-03, se pronunció frente a la exequibilidad de los artículos arriba enunciados; en su fallo, se refirió a la posibilidad de que, mediante un Decreto Extraordinario, dictado en ejercicio de facultades extraordinarias, el Presidente de la República tuviera, o no, las facultades extraordinarias para dictar normas en materia disciplinaria, como las contenidas en los artículos acusados.

En este caso, la Corte Constitucional consideró que fueron excedidas las precisas facultades extraordinarias conferidas por el numeral 2, del Artículo 11, Ley 715 de 2001, pues ella hace explícita alusión a criterios de exclusión de la carrera, y no a facultades para aspectos disciplinarios. Para el Alto Tribunal, en las materias que identifican el concepto de carrera docente y administrativa, no figura el tema disciplinario, pues, aunque hace parte del régimen del servidor público, nada tiene que ver con el acceso al servicio público, la capacitación, la estabilidad en los empleos y la posibilidad del ascenso.

Por estas razones, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de los artículos 42, 43 y 44 del Decreto 1278 de 2002, puntos que fueron retomados en la

Sentencia C-1157 de 2003, en la que el Tribunal se pronunció sobre la exequibilidad de los artículos 41 y 45 del Nuevo Estatuto Docente. En esta ocasión, el Alto Tribunal resaltó las diferencias entre el régimen de carrera docente y el régimen disciplinario⁸⁴.

Según lo señalado, hoy los docentes se rigen por el régimen disciplinario previsto para los servidores públicos en la Ley 734 de 2002, o Código Disciplinario Único, la cual intentó remediar algunas deficiencias de la Ley 200 de 1995, y hacer más eficaz la labor de control. Bajo este régimen, el control disciplinario de las conductas docentes es competencia de las oficinas de control interno disciplinario, las personerías municipales y distritales, y la Procuraduría General de la Nación, que tiene poder preferente a través de las procuradurías regionales o provinciales.

Para los docentes de universidades públicas, ha sido admitida la posibilidad de contar con su propio régimen en materia disciplinaria, lo cual tiene su origen en la Ley 30 de 1992 y en el Decreto 1210 de 1993. Así, al tenor del Artículo 75 de la ley 30, el estatuto del profesor universitario deberá contener, entre otros, el régimen disciplinario. Junto a ello, el Decreto 1210 previó que en el estatuto de personal administrativo, adoptado por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional, se contemplaría su régimen disciplinario; opción que generó una fuerte controversia,

⁸⁴ Entre las diferencias más importantes entre la carrera administrativa y el régimen disciplinario, se encuentran las siguientes: 1. La carrera administrativa se fundamenta en el mérito y busca asegurar la eficacia y continuidad de la actividad estatal, mientras los procesos disciplinarios se dirigen a proteger la moralidad de la administración; 2. El derecho disciplinario es una modalidad del Derecho Sancionatorio, mientras que el régimen de carrera no busca la sanción, sino la selección de los mejores, su evaluación y control de desempeño; 3. La separación de un funcionario de su cargo, por razones disciplinarias, se asocia a la existencia de una falta, mientras que el retiro del empleado, previsto por el régimen de carrera, en muchos eventos no tiene ninguna connotación sancionadora, busca mejorar la calidad y eficacia del servicio.

en buena medida zanjada por una Sentencia de la Corte Constitucional.

En su pronunciamiento, el Alto Tribunal consideró que, en virtud del principio de autonomía universitaria (Artículo 69, Constitución Política de 1991), los centros universitarios están facultados para expedir normas de tipo disciplinario, las que, en todo caso, no pueden ir en contra de lo previsto por la Constitución y la ley:

Es decir, ni el Código Disciplinario puede extenderse de tal manera que haga nugatoria esa autonomía de las universidades, ni ésta puede llegar a desconocer la sujeción a la legalidad, incluida dentro de este concepto, tanto la ley que desarrolla el Artículo 69 de la Carta, como la que establece el Código Disciplinario Único (Corte Constitucional, Sentencia C-829/02, 2002).

Pese a dicho pronunciamiento, el debate aun persiste debido a que esta facultad permite establecer regímenes especiales, llamados en principio a desaparecer en virtud de la expedición del Código Disciplinario Único; también porque el establecimiento de tales regímenes genera, a juicio de algunos, incertidumbre entre los disciplinables. Por el momento, es claro que mientras los docentes de universidades estatales pueden tener un régimen disciplinario especial, el resto de docentes se sujeta a lo previsto en el Código Disciplinario Único.

6. Conclusiones y recomendaciones

En materia educativa, el proceso de descentralización del país se vincula a la promulgación de la Constitución Política de 1991, concretándose con el diseño y ejecución de un conjunto de normas, entre ellas, la Ley 715 de 2001, la Ley 115 de 1994 y el Decreto 1075 de 2015. Así, a través de este marco normativo se transfirieron recursos y se precisaron las competencias de las entidades territoriales, buscando que gestionaran de forma autónoma sus asuntos educativos. Las nuevas responsabilidades fueron asumidas por las entidades territoriales, sin que a la par se generaran recursos fiscales diferentes a las transferencias (Iregui, Ramos y Saavedra, 2001).

La descentralización ocasionó erogaciones importantes, que no fueron acordes con los ingresos de las entidades territoriales, lo cual originó, como es documentado por Rincón, Ramos y Lozano (2004), un desequilibrio fiscal. Del mismo modo, las reformas a nivel normativo significaron un incremento en el gasto en educación y en las tasas de cobertura del sistema, especialmente para los niveles de básica y media.

Pese a los buenos resultados del proceso de descentralización en materia de acceso, se han señalado problemas relacionados con la eficiencia del gasto⁸⁵, la poca inversión de calidad e incrementos en los costos del personal docente (nómina) (Bonet, Pérez y Ayala, 2014, p. 25). En definitiva, el rediseño institucional que tuvo en la mira un proceso de descentralización, y que se condensa en las normas sobre administración de recursos, organización del sistema y gestión del personal, solo logró desconcentrar la ejecución del gasto público (Iregui, Ramos y Saavedra, 2001, p. 9).

⁸⁵ De acuerdo con Bonet, Pérez y Ayala, los mayores recursos no necesariamente se reflejaron en una mayor cobertura: entre 1995 y 2000, la cobertura bruta aumentó un 18%, mientras el gasto en educación lo hizo en cerca de un 30% (2014, p. 25).

Según lo expuesto, la primera conclusión de esta investigación es que las normas que regulan la administración del servicio educativo han satisfecho, principalmente, el acceso al sistema, uno de los componentes del derecho a la educación. Las transferencias de la Nación a través del Sistema General de Participaciones han permitido a las entidades territoriales garantizar el acceso material al servicio público de la educación. Con esos recursos se han financiado⁸⁶ servicios como el transporte escolar, los Planes de Alimentación Escolar (PAE) y las infraestructuras educativas⁸⁷.

Las normas promulgadas desde 1991 han permitido mejorar la accesibilidad económica al sistema, a través de prescripciones como la gratuidad. Respecto a la disponibilidad, otro de los elementos del derecho a la educación, el marco normativo es inequívoco al determinar que, al menos formalmente, el Estado tiene la obligación de crear y financiar instituciones educativas, aun cuando la limitación de recursos es una barrera para que esta obligación sea una realidad. Al mismo tiempo, el marco legal colombiano satisface la disponibilidad cuando faculta a particulares para fundar y prestar el servicio.

Respecto a la calidad, este análisis identificó una serie de normas orientadas a colmar dicho elemento del derecho a la educación. En tal sentido, la Ley 115 de 1994 y el Decreto 1075 son los principales referentes normativos, dirigidos a que el sistema educativo sea vigilado, cuente con mecanismos de control, no admita castigos de cualquier

⁸⁶ Otro tema, que excede el alcance de este estado de la cuestión, es la eficacia que en la práctica ha tenido la ejecución de los recursos.

⁸⁷ Para un análisis de estas características de la accesibilidad, léase Guevara (2015).

tipo a los estudiantes, sea culturalmente aceptable para las minorías étnicas y garantice la capacitación de docentes⁸⁸. Sin embargo, a pesar de las prescripciones, existen grandes retos en materia de calidad y de brechas que, sin importar los esfuerzos realizados por el Estado en los últimos años, son temas pendientes en la agenda educativa (OCDE, 2016; García, Espinosa, Jiménez y Parra, 2013).

En cuanto a la gestión del factor humano en la administración del servicio público educativo, este estudio identificó que existen dos *corpus* normativos (Estatutos Docentes) plenamente vigentes, lo cual destaca la presencia de condiciones no homogéneas que regulan el ingreso, permanencia y retiro de docentes y directivos docentes; situación que ha ocasionado el “malestar” del cuerpo magisterial, el cual históricamente se ha manifestado en continuas protestas (paros) para reclamar la unificación de los estatutos vigentes.

La segunda conclusión es que, en todas las dimensiones analizadas, la administración del servicio educativo se caracteriza por un exceso de normas, una inflación legislativa que se acompaña de un exceso de instituciones, actores y competencias, las cuales, en términos prácticos, hacen aún más compleja la gestión, dificultando los procesos de rendición de cuentas e influyendo en la eficacia de la normativa que regula el tema.

El amplísimo número de normas de diferente categoría sobre la administración del servicio educativo, ha acarreado una duplicidad de funciones entre la Nación y las entidades territoriales lo que, en últimas, genera un riesgo de ineficiencia en la gestión y de inseguridad jurídica. A lo anterior se suma el hecho de que los mecanismos previstos

88 Sobre el tema, léase Corte Constitucional, Sentencia T-433/97 y Sentencia T-743/13.

para asegurar la responsabilidad de las entidades territoriales y los mecanismos de rendición de cuentas, son escasos.

El exceso de normas también se encuentra en el marco normativo que faculta a las entidades para contratar la prestación del servicio. En este caso, es necesario remitirse a las normas que rigen el tema, tal y como se señaló, pero también al marco de ley que regula la contratación del servicio educativo. Un hecho a destacar es que el exceso reglamentario no se ha traducido en mejores prácticas de contratación, y siguen siendo numerosos los casos de manejos indebidos de recursos en principio destinados a satisfacer el derecho a la educación.

En el escenario de inflación normativa es urgente promover evaluaciones del impacto regulatorio de todas las normas. De igual manera, se debe avanzar para lograr la articulación entre el nivel nacional y el distrital, por ejemplo, para que la expedición de normas sea coherente y evitar la duplicidad de reglas encaminadas a un mismo fin. Con este objetivo, el Gobierno Nacional debe acompañar e impulsar iniciativas para fortalecer la capacidad técnica a nivel local. La gestión adecuada de la política regulatoria debe identificar los objetivos de la política pública frente a un tema, la vigencia de las normas, la coherencia entre las mismas y los efectos de su aplicación.

En definitiva, es necesario establecer clara y precisamente las necesidades que justifican expedir una norma, transferir competencias y recursos, y garantizar la continuidad de una política pública. También se debe evaluar la eficacia del marco regulatorio vigente en materia educativa, y su impacto en términos cuantitativos y cualitativos; de igual importancia resulta la necesidad de acrecentar la participación ciudadana en los procesos

de regulación normativa, para garantizar que la regulación se ajuste al principio de transparencia y de publicidad.

Los defectos señalados en la producción normativa pueden minar la satisfacción del derecho a la educación. El exceso de normas que generan inseguridad, confusión e ineficiencia, es un riesgo que puede conducir a la politización de la administración del servicio educativo. Las prácticas de clientela y de corrupción en el sector son temas deficientemente analizados, aunque es claro que pueden germinar en el campo educativo cuando se transfieren recursos y facultades con controles muy tenues, si los hay, frente a la gestión.

Finalmente, las características de la administración del servicio educativo dan cuenta de la necesidad de mantener la continuidad de las políticas públicas en materia educativa, evitar los cambios legislativos frecuentes, el exceso regulatorio (inflación legislativa), y establecer normas que, en suma, sean realistas y se ajusten al contexto legal, político y social del país.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá. (1996). Decreto 443 de 1996. Obtenido desde <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3152&dt=S>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2001). Exposición de motivos, Ley 715 de 2001. Obtenido desde <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7147>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2001). Decreto 816 de 2001. Obtenido desde <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4409>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). Decreto Único Reglamentario del Sector Educación 421 de 2019. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). Resolución 4047 de 2011. Obtenido desde <https://renovacionmagisterial.org/portada/sites/default/files/Resoluci%C3%B3n%204047%20de%2026%20dic%202011.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). Aprendizajes y retos de los colegios en concesión en Bogotá. Obtenido desde <https://www.compartirpalabramaestra.org/documentos/otras-investigaciones/colegios-en-concesion.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). Decreto Único Reglamentario del Sector Educación: 421 de 2019. Bogotá: Alcaldía Mayor.

Angarita, J. (2018). Colombia: país donde abundan las leyes y escasea la legalidad. *Razón Crítica*, No. 4, pp. 195-217. Obtenido desde <https://doi.org/10.21789/25007807.1302>

Arnové, R. (1978). Políticas educativas durante el Frente Nacional, 1958-1974. *Revista Colombiana de Educación*, 1(1), pp. 8-37. DOI: <https://doi.org/10.17227/01203916.4933>

Barrera, M. (2014). La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad. Obtenido desde [de:https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/190/La%20educaci%C3%B3n%20b%C3%A1sica%20y%20media%20en%20Colombia%20retos%20en%20equidad%20y%20calidad%20-%20KAS.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/190/La%20educaci%C3%B3n%20b%C3%A1sica%20y%20media%20en%20Colombia%20retos%20en%20equidad%20y%20calidad%20-%20KAS.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Barrera, F., Maldonado, D., y Rodríguez, C. (2012). Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas. Obtenido desde https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2012-41.pdf

Bautista, M. (2009). La profesionalización docente en Colombia. Obtenido desde <http://www.bdigital.unal.edu.co/17125/1/12705-33405-1-PB.pdf>

Bericat, E. (1998). La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: significado y medida. Barcelona: Ariel.

Bonet, M. J., Pérez, V. G., y Ayala, G. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Obtenido desde <https://ideas.repec.org/p/bdr/region/205.html>

Cadena, X., Núñez, M. J., Pardo, R., Steiner, R. (2002). ¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?. Santafé de Bogotá. Obtenido desde <https://ideas.repec.org/p/col/000089/003796.html>

Cajiao, F. (2004). La concertación de la educación en Colombia. *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 34, pp. 31-47.

Carvajal, A. (1985). Educadores frente a la ley. Análisis crítico, histórico y jurídico del Estatuto Docente. Bogotá: Rodríguez Quito.

Celis, M., Jiménez, O., y Jaramillo, J. (2012). ¿Cuál es la brecha de la calidad educativa en Colombia en la educación media y en la superior? Obtenido desde https://www.researchgate.net/publication/324149872-Cual_es_la_brecha_de_la_calidad_educativa_en_Colombia_en_la_educacion_media_y_en_la_superior

Cerquera, D., Jaramillo, P., y Salazar, N. (2000). La educación en Colombia: evolución y diagnóstico. Boletines de divulgación económica, No. 6. Departamento Nacional de Planeación. Obtenido desde <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/La%20educaci%C3%B3n%20en%20Colombia%20evoluci%C3%B3n%20y%20diagn%C3%B3stico.pdf>

Contraloría General de República. (2019). Diagnóstico al PAE evidencia falta de recursos, deficiencias en dotación de restaurantes, así como problemas de calidad. Obtenido desde https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2019/-/asset_publisher/9IOzepbPkrRW/content/diagnostico-al-pae-evidencia-falta-de-recursos-deficiencias-en-dotacion-de-restaurantes-asi-como-problemas-de-calidad?inheritRedirect=false

Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-004 de 1993. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-004-93.htm>

Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-016-93 de 1993. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-016-93.htm>

Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-016-93. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-016-93.htm>

Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-506 de 1993. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-506-93.htm>

Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-195 de 1997. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-195-97.htm>

Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-244-01. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-244-01.htm>

Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-673 de 2001. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-673-01.htm>

Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-1109/01. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1109-01.htm>

Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-829/02. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-829-02.htm>

Corte Constitucional. (2003). Sentencia C-734-03. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-734-03.htm>

Corte Constitucional. (2003). Sentencia C-1157 de 2003. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1157-03.htm>

Corte Constitucional. (2004). Sentencia T-1073/04. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-1073-04.htm>

Corte Constitucional. (2007). Sentencia T-1037/07. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-1037-07.htm>

Corte Constitucional. (2007). Sentencia C-208 de 2007. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-208-07.htm>

Corte Constitucional. (2007). Sentencia T-430/2007. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-430-07.htm>

Corte Constitucional. (2009). Sentencia T-533/09. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-533-09.htm>

Corte Constitucional. (2010). Sentencia T.698/10. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-698-10.htm>

Corte Constitucional. (2010). Sentencia C-376/10. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-376-10.htm>

Corte Constitucional. (2011a). Sentencia T-779-11. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-779-11.htm>

Corte Constitucional. (2011b). Sentencia T-176 de 2011. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-176-11.htm>

Corte Constitucional. (2011c). Sentencia, T-116/11. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-116-11.htm>

Corte Constitucional. (2011d). Sentencia T-776/11. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-776-11.htm>

Corte Constitucional. (2012). Sentencia T-428/12. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-428-12.htm>

Corte Constitucional. (2012). Sentencia T-514/12. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-514-12.htm>

Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-871/13. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-871-13.htm>

Corte Constitucional. (2015). Sentencia T-738/15. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-738-15.htm>

Corte Constitucional. (2016). Sentencia T-369/16. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-369-16.htm>

Corte Constitucional. (2016). Sentencia T-641/16. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-641-16.htm>

Corte Constitucional. (2017). Sentencia 003 de 2017. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-003-17.htm>

Corte Constitucional. (2017). Sentencia C-284/17. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-284-17.htm>

Corte Constitucional. (2018). Sentencia C-149/18. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-149-18.htm>

Corte Constitucional. (2019). Sentencia T-006 de 2019. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-006-19.htm>

Corte Constitucional. (2019). Sentencia T-273/14. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-273-14.htm>

Cubillos, C. (2013). Estatuto de Profesionalización Docente en Colombia. Análisis de los dos estatutos vigentes (Decreto 2277 de 1979 y Decreto 1278 de 2002). Diferencias en la labor docente. Tesis de Maestría en Sociología no publicada. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Obtenido desde <http://www.bdigital.unal.edu.co/41993/1/428305.2013.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). CONPES 3816 de 2014. Obtenido desde https://normograma.info/men/docs/pdf/conpes_dnp_3816_2014.pdf

Duarte, J. (1996-Mayo). La debilidad del Ministerio de Educación y la politización de la educación en Colombia: dos problemas a enfrentar en el plan decenal. *Coyuntura Social*, No. 15.

Dupuis, P. (2004). L'administration de l'éducation: quelles compétences? Obtenido desde <https://www.acef.ca/c/revue/pdf/Ladministrationdeleeducation.pdf>

Fedesarrollo. (2016). Informe final de la comisión del gasto y la inversión pública. Obtenido desde [www.fedesarrollo.org.co > sites > default > files > LIB2017COMISION](http://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION)

García, V. M., Espinosa, R. J., Jiménez, A. F., y Parra, H. J. (2013). Separados y desiguales: Educación y clases sociales en Colombia. Obtenido desde https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_591.pdf

Gaviria, A., y Barrientos, J. H. (2001). Calidad de la educación y rendimiento académico en Bogotá. Obtenido desde <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1759>

Gómez, H., y Losada, R. (1984). Organización y conflicto: La educación primaria oficial en Colombia. Ottawa: International Development Research Centre.

González L. (2016). Análisis de la alianza público-privada, “Colegios en Concesión”, como estrategia del sistema educativo público en la ciudad de Bogotá. Tesis de Maestría de Política Social. Universidad javeriana. Obtenido desde: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/20559/GonzalezTrujilloEdgar-Leonardo2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Guevara, C. (2015). El derecho a la educación en el sistema constitucional colombiano. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito.

Guevara, C., y Rodríguez, A. (2018). La influencia francesa en el régimen constitucional colombiano durante el siglo XX y en los debates en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Veinticinco años de la Constitución (1991-2016). Debates constitucionales. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Investigaciones Socio Jurídico-Sociales Gerardo Molina.

Góngora, M. (2003). El derecho a la educación. En la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Helg, A. (2001). La educación en Colombia 1918-1957: Una historia social, económica y política. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional. Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia. (2015). Evaluación de impacto de los colegios en concesión de Bogotá D.C. Obtenido desde https://www.educacionbogota.edu.co/portal_matriculas/sites/default/files/inline-files/UNAL

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP). (2011). Informe final de la evaluación a colegios en concesión: memoria técnica del proceso y análisis de los resultados de la evaluación colegios en concesión. Fase cuarta. Obtenido desde https://repositorio.idep.edu.co/bitstream/handle/001/2225/Informe_final_de_la_evaluaci%3%b3n_a_colegios_en_concesi%3%b3n.PDF?sequence=1&isAllowed=y

Iregui, A., Melo, L., y Ramos, J. (2006a). Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia. Revista de Economía del Rosario, Vol. 9, No. 2.

Iregui, A., Melo, L., y Ramos, J. (2006b). La educación en Colombia: análisis del marco normativo y los indicadores sectoriales. Revista de Economía del Rosario, 9(2), pp. 175-238.

Iregui M., Ramos, J., y Saavedra, L. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Borradores de economía, No. 001984. Banco de la República.

Martínez, L. (2012). Administración educativa. Obtenido desde http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/Educacion/Administracion_educativa.pdf

Melo, L. (2005). Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana. Obtenido desde <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra350pdf.pdf>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1994). Ley 115 de 1994. Ley General de Educación. Bogotá: MEN.

Ministerio de Educación Nacional. (2002). Decreto Nacional 992 de 2002. Bogotá: MEN.

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2008).

Decreto 4791 de 2008. Bogotá: MEN.

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2008). Estatuto de profesionalización Docente. Decreto 1278 de 2002. Bogotá: MEN.

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2009). Guía No. 33 Organización del Sistema Educativo—Conceptos generales de la educación preescolar, básica y media. Obtenido desde https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-205294_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2010). Guía fondos de servicios educativos. Obtenido desde https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-243879_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2011). Decreto 4807 de 2011. Bogotá: MEN.

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2015). Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015. Bogotá: MEN.

Ministerio de Educación Nacional (2016). Guía para la contratación del servicio educativo. Obtenido desde: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-358222_foto_portada.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2020). Decreto Legislativo 660 de 2020. Obtenido desde <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20660%20DEL%2013%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>

Ome, A. (2013). El estatuto de profesionalización docente: una primera evaluación. Cuadernos de Fedesarrollo. Obtenido desde <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/156>

ONU, Equipo Nizkor. (2008). Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Obtenido desde <http://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/obgen1.html>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2014). Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa. Obtenido desde <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). La Educación en Colombia. Obtenido desde https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf

Palacios, M., y Safford, F. (2002). Colombia: país fragmentado, sociedad dividida: su historia. Bogotá: Editorial Norma

Presidencia de la República. (2019). Decreto 1022 de 2019. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ramírez, M. T., y Téllez, J. P. (2006). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX (No. 002992). Bogotá: Banco de la República.

República de Colombia. (1903). Ley 39 de 1903. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1972). Decreto 223 de 1972. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1976). Decreto 088 de 1976. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1979). Decreto 2277 de 1979. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1986). Ley 12 de 1986. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1986). Decreto 2480 de 1986. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1988). Ley 24 de 1988. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1988). Decreto 1878 de 1988. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1988). Decreto 2416 de 1988. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1989). Ley 91 de 1989. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1990). Decreto 525 de 1990. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1992). Ley 30 de 1992. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1993). Decreto 1210 de 1993. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1993). Ley 60 de 1993. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1994). Ley 107 de 1994. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1994). Ley 114 de 1994. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1994). Ley 115 de 1994. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1994). Decreto 1743 de 1994.
Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1994). Decreto 1860 de 1994.
Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1995). Decreto 804 de 1995.
Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1995). Decreto 1236 de 1995.
Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1995). Ley 200 de 1995 o Código
Disciplinario Único. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1996). Decreto 907 de 1996.
Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1997). Decreto 3011 de 1997.
Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1997). Decreto 3022 de 1997.
Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2001). Ley 715 de 2001. Bogotá:
Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2002). Decreto 230 de 2002.
Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2002). Decreto 1278 de 2002.
Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2002). Decreto 1859 de 2002.
Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2003). Decreto 3391 de 2003.
Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2003). Decreto 3752 de 2003.
Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2006). Ley 1013 de 2006. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2006). Ley 1029 de 2006. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2006). Decreto 3982 de 2006. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2006). Decreto 4500 de 2006. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2006). Ley 1064 de 2006. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2008). Ley 1269 de 2008. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2008). Decreto 3433 de 2008. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2008). Decreto 4791 de 2008. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2009). Ley 1294 de 2009. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2009). Ley 1297 de 2009. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2009). Decreto 2719 de 2009. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2010). Decreto 2500 de 2010. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2011). Ley 1472 de 2011. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2011). Ley 1503 de 2011. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2011). Decreto 1122 de 2011. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2011). Decreto 4807 de 2011. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2012). Ley 1546 de 2012. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2012). Ley 1549 de 2012. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2013). Ley 1620 de 2013. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2013). Ley 1651 de 2013. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2013). Decreto 2851 de 2013. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2014). Ley 1712 de 2014. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2014). Ley 1732 de 2014. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2014). Ley 1740 de 2014. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2015). Decreto 1075 de 2015. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2015). Decreto 1851 de 2015. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2015). Decreto 1852 de 2015. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2016). Ley 1805 de 2016. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2016). Decreto 123 de 2016. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2016). Decreto 490 de 2016. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2017). Ley 882 de 2017. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2017). Ley 1874 de 2017. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2017). Decreto 030 de 2017. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2017). Decreto 1421 de 2017. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2017). Decreto 2105 de 2017. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2019). Decreto 421 de 2019. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2020). Ley 2025 de 2020. Bogotá: Imprenta Nacional.

Rincón, H., Ramos, J., y Lozano, I. (2004). Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones. Banco de la República, Borradores de Economía, No. 298.

Ríos, R. (2004, Junio-Diciembre). Las ciencias de la educación en Colombia. Algunos elementos históricos sobre su apropiación e institucionalización. 1926-1954. Revista Memoria y sociedad, Vol. 8, No. 17. Bogotá: Departamento de Historia, Pontificia Universidad Javeriana.

Sánchez, C. (2003). El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 5, pp. 172-210. Bogotá: Universidad del Rosario.

Sánchez, A., y Otero, A. (2012). Educación y reproducción de la desigualdad en Colombia. Obtenido desde <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/emisor/article/view/7863/8243>

Sarmiento A., Alonso E., Duncan G. y Garzón C. (2005). Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003. Obtenido desde : <https://ideas.repec.org/p/col/000118/002634.html>

Secretaría de Educación del Distrito. (2006). Resolución 4660 de 2006. Obtenido desde <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22062>

Secretaría de Educación del Distrito. (2012). Resolución 2898 de 2012. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59927&dt=S>

Secretaría de Educación del Distrito. (2013). Resolución 073 de 2013. Obtenido desde https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/inline-files/Resolucion_073_2013.pdf

Secretaría de Educación del Distrito. (2016). Resolución 1496 de 2016. Bogotá: SED.

Secretaría de Educación del Distrito. (2017). Circular No. 001 de 2017. Obtenido desde <https://repositoriosed.educacionbogota.edu.co/handle/001/1938>

Secretaría de Educación del Distrito. (2017). Decreto

567 de 2017. Obtenido desde https://educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/2019-03/DECRETO_567_DE_2017.pdf

Secretaría de Educación del Distrito. (2018). Resolución 685 de 2018. Obtenido desde https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/2019-03/Resoluci%C3%B3n%20Distrital%200685%20de%202018.pdf

Secretaría de Educación del Distrito. (2018). Directiva 006 de 2018. Bogotá: SED.

Secretaría Distrital de Planeación. (2016). Resolución 1163 de 2016. Obtenido desde <http://www.sdp.gov.co/transparencia/normatividad/actos-administrativos/resolucion-1163-de-2016>

Secretaría General. Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). Acuerdo 257 de 2006. Obtenido desde <https://secretariageneral.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/acuerdo-257-2006>

Semana. (2015-Mayo 7). Final, final: el paro de maestros no va más. Obtenido desde <https://www.semana.com/educacion/articulo/se-levanto-el-paro-de-maestros/426598-3/>

Stoner, J., y Freeman, R., y Gilbert, D. (1997). Administración. Obtenido desde <https://www.docdroid.net/qTdJwnK/administracion-6ta-edicion-j-a-f-stoner-r-e-freeman-d-r-gilbert-jr-bypriale-fl-pdf#page=3>

Termes, A., Verger, A. Bonal, X. (2017). Mitos y asunciones de las escuelas chárter: un análisis de los colegios en concesión de Bogotá. Obtenido desde: <https://www.scielo.br/pdf/es/v38n141/1678-4626-es-es0101-73302017173097.pdf>

