

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY
ESTATUTARIA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN “POR MEDIO
DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA
EDUCACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

Tabla de contenido

Introducción	3
1. Justificación.....	5
2. Marco normativo.....	7
2.1. El derecho a la educación en el sistema constitucional colombiano.....	7
2.2. La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la educación..	16
2.3. Elementos esenciales del derecho a la educación.....	22
3. Contexto general	32
3.1. Educación Inicial	33
3.2. Educación Básica y Media.....	36
3.3. Educación Superior.....	42
3.4. Condiciones para garantizar el derecho fundamental a la educación.....	56
4. Inversión histórica en la Educación.....	60
4.1. Aspectos generales del financiamiento de la educación en Colombia preescolar, básica y media	48
4.2. Aspectos generales del financiamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas	52
5. Del análisis de impacto fiscal frente al proyecto de ley	58
6. Estructura y contenido del proyecto de ley.....	79
7. Proceso de construcción del proyecto de Ley Estatutaria	66
7.1. Formulario en Línea	66
7.2. Mesas de trabajo	72

Introducción

Cuando Paco Yunque y su madre llegaron a la puerta del colegio, los niños estaban jugando en el patio. La madre le dejó y se fue. Paco, paso a paso, fue adelantándose al centro del patio, con su libro primero, su cuaderno y su lápiz. Paco estaba con miedo, porque era la primera vez que veía a un colegio; nunca había visto a tantos niños juntos.

(...)

¡Qué cosa extraña era estar en el colegio! Paco Yunque empezaba a volver un poco de su aturdimiento. Pensó en su casa y en su mamá. Le preguntó a Paco Fariña: —

¿A qué hora nos iremos a nuestras casas?

—A las once. ¿Dónde está tu casa?

—Por allá.

—¿Está lejos?

—Sí... No...

—Paco Yunque no sabía en qué calle estaba su casa, porque acababan de traerlo, hacía pocos días, del campo y no conocía la ciudad.

(...)

El profesor cesó de escribir y preguntó con voz enérgica: —¡Vamos a ver! ¡Silencio! ¿Qué pasa ahí? Fariña volvió a decir: —Grieve se ha llevado a su carpeta a Paco Yunque.

Humberto Grieve, instalado ya en su carpeta con Paco Yunque, le dijo al profesor: —Sí, señor. Porque Paco Yunque es mi muchacho. Por eso.

(...)

Paco Yunque le oía asustado a Paco Fariña lo que decía. ¿Cierto sería que le pegaría al niño Humberto? ¿Y que su papá vendría a pegarle al señor Grieve? Paco Yunque no quería creerlo, porque al niño Humberto no le pegaba nadie. Si Fariña le pegaba, vendría el patrón y le pegaría a Fariña y también al papá de Fariña. Le pegaría el patrón a todos. Porque todos le tenían miedo. Porque el señor Grieve hablaba muy serio y estaba mandando siempre. Y venían a su casa señores y señoras que le tenían mucho miedo y obedecían siempre al patrón y a la patrona. En buena cuenta, el señor Grieve podía más que el profesor y más que todos. (Paco Yunque- César Vallejo. Colección Libros al viento)

Paco Yunque, el célebre cuento de César Vallejo que narra el primer día de clases de su protagonista, permite una mirada al mundo de emociones, situaciones y experiencias a las que los niños y las niñas se enfrentan en la escuela. Permite también una mirada sobre el pequeño mundo de estos y la importancia de la escuela, no sólo en el aprendizaje de contenidos y herramientas técnicas sobre la sociedad en la que desenvuelven sus vidas prácticas, sino además en el cultivo de aquello que parece ser fundamental para que no sean solamente estudiantes y sean capaces de aprender e interiorizar aquello que se requiere para ser el tipo de ciudadanos que las democracias constitucionales demandan.

El relato también deja ver que en el sistema educativo se pueden reproducir las injusticias y desigualdades de las sociedades y que, desde temprana edad, los niños perciben el sentido de estas. Precisamente por esta razón, concebir la educación como un derecho desde una perspectiva de formación integral a lo largo de la vida, permitirá formar mejores ciudadanos, sociedades y democracias más justas.

En orden a lo anterior, este Proyecto de Ley concibe que la educación es la forma de respuesta a estos males comunes. En efecto, el acceso a formas diversas de conocimiento en múltiples campos, abre caminos para comprender de mejor manera el tipo de desafíos a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas y las formas adecuadas de respuesta. Esta es la manera en que las aspiraciones de igualdad y de justicia se desarrollan y se realizan progresivamente a partir de una consideración más rica y más completa de la humanidad y sus diferencias.

Es por ello que, con el convencimiento de que la transformación del sistema educativo y la senda de superación de las inequidades sociales que se enquistan desde el acceso a este se puede alcanzar la transformación profunda al garantizar el acceso equitativo a una educación digna y con calidad para todos los habitantes del territorio nacional, el Gobierno del Cambio apuesta por una regulación de rango constitucional que logre ser un punto de acuerdo nacional, en donde el sistema educativo deje de ser el determinante de un *apartheid* social de inequidades y se transforme en el principal factor de movilidad y justicia social del país.

1. Justificación

Frente a la cuestión del porqué una Ley Estatutaria de Educación en este momento, el Gobierno Nacional considera que una ley de este rango sobre esta materia es importante por lo menos por cuatro razones: i) en primer lugar, porque es una deuda histórica que el Estado colombiano tiene desde 1994 cuando se estableció en el artículo 9 de la Ley General de Educación (Ley 115) la necesidad de regular este derecho a través de una ley de jerarquía especial; ii) en segundo lugar, porque luego de más de treinta años de jurisprudencia constitucional es útil y necesario sistematizarla para la garantía y avance del derecho; iii) en tercer término porque a través de una norma estatutaria se da seguridad jurídica a los avances constitucionales de la garantía del derecho y se evitan retrocesos o desconocimientos de las autoridades en casos particulares; iv) cuarto y último, se pueden resolver problemas de tipo constitucional o prácticos que siguen siendo hoy barreras de la garantía del derecho a la educación en todos los niveles y modalidades.

Desde la expedición de la Constitución Política de Colombia en 1991, el Estado colombiano lleva más de treinta años en mora de regular la educación como derecho fundamental. En esa medida, las normas que existen para las diferentes dimensiones del derecho a la educación no contienen una estructura de sistema, así como tampoco los principios mínimos que deberían regir u orientar su materialización.

En ese orden de ideas, el Proyecto de Ley Estatutaria que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República tiene como propósito desarrollar el carácter fundamental de la educación en sus diferentes niveles, sus elementos esenciales, sus principios orientadores, la organización del sistema educativo y los derechos y deberes que se desprenden del reconocimiento de la individualidad, interculturalidad, equidad y diversidad.

El Estado debe construir un sistema educativo que mejore las condiciones de calidad, acceso y permanencia especialmente en los territorios y comunidades marginadas garantizando la educación como un derecho fundamental señalado también en el Programa de Gobierno del presidente Gustavo Petro y la vicepresidenta Francia Márquez.

En ese esfuerzo, el Gobierno Nacional considera que regular el contenido, principios y elementos del derecho fundamental a la educación a través de una norma estatutaria impactará positivamente la materialización de dicho propósito.

En línea con lo anterior, este derecho es un instrumento primordial para el florecimiento de la democracia y un factor fundamental para generar movilidad social, reducir las desigualdades e impactar de manera positiva las dinámicas sociales y económicas de los territorios del país. El acceso a más educación de calidad contribuye a la formación de una sociedad autónoma, crítica y participativa, que innova y transforma, desarrolla y aumenta la productividad en todos los territorios.

Desde la década de los sesenta, se inician en Colombia los análisis que intentan demostrar que la educación es una inversión de la cual se pueden obtener retornos, no solo en la productividad, sino en el crecimiento económico y en el bienestar social. En la actualidad es ampliamente reconocida la relación virtuosa que existe entre el aumento de los años de escolarización y la adquisición de competencias de aprendizaje, no solo para el aumento en la productividad general, sino para mejoras en inserción en el mercado laboral y en las condiciones de vida de los individuos y las sociedades.

Debe advertirse que el reconocimiento de la educación como derecho fundamental tampoco es un tema nuevo. Por el contrario, esta concepción en el contexto constitucional del país coincide con la génesis y evolución de este en el ámbito internacional. Así se puede evidenciar con la regulación existente en la Carta Fundamental, específicamente en los artículos 44 y 67, al igual que en los instrumentos internacionales adoptados y ratificados por Colombia como la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal sobre Derechos Humanos (Art. 26), el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art.13), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y el Protocolo de San Salvador, etc.

Además del reconocimiento expreso consagrado en la norma superior y en los instrumentos internacionales citados, la Corte Constitucional también ha decantado que el derecho a la educación tiene una triple connotación: como un derecho fundamental, como un servicio público y como un deber. En ese sentido ha sostenido: *“El derecho a la educación goza de una proyección múltiple: es un derecho fundamental, es un derecho prestacional -como servicio público que requiere desarrollo legal, apropiación de recursos y la ejecución de procesos programáticos-, y a la vez es un derecho-deber que, según la jurisprudencia, exige el cumplimiento de obligaciones académicas y disciplinarias por parte de los educandos”*.¹

No obstante, debe insistirse en que a la fecha no existe dentro del ordenamiento jurídico colombiano disposición normativa que regule el contenido, los principios y elementos del aludido derecho fundamental, tarea que resulta necesaria para abandonar las visiones que solo reconocen la fundamentalidad en los derechos liberales, civiles y políticos y que orientan la educación hacia un proceso de mercantilización que desecha un enfoque humanista en el que las personas ocupan un lugar central.

Ahora bien, es del caso advertir que con el presente Proyecto de Ley se busca fortalecer la base de discusión sobre las eventuales reformas que experimente el sistema educativo en los próximos años. Así mismo, sistematizar y esquematizar las decisiones jurisprudenciales que han fijado el contenido del derecho fundamental a la educación considerando que con ello se podrán superar ambigüedades jurídico normativas que inciden negativamente en la materialización de las prerrogativas que se desprenden de ese derecho.

En ese sentido, se somete a consideración del Legislativo el presente Proyecto de Ley Estatutaria.

1.1 Necesidad de regular el contenido del derecho fundamental a la educación a través de una Ley Estatutaria

El marco legal existente para el derecho a la educación abarca diversos aspectos sobre la prestación del servicio educativo. A nivel estatutario se cuenta con la Ley 1618 de 2013, la cual contiene algunos aspectos sobre el derecho a la educación de las personas con discapacidad, pero no establece el marco general para la garantía de este a toda la población. También se tienen cuerpos normativos como las Leyes 30 de 1992, 115 de 1994, 749 de 2002, 1324 de 2009 y 1740 de 2014, entre otras, que se encargan de temas relacionados con la prestación del servicio educativo y su rango es de leyes ordinarias.

A pesar de los esfuerzos realizados frente a determinados grupos poblacionales y para normar ciertos aspectos sobre la garantía del derecho, existen elementos esenciales del derecho fundamental a la educación que no están recogidos en las disposiciones existentes y que son necesarios para su respeto, protección y goce. Además, por su naturaleza fundamental, las normas vigentes tampoco podrían desarrollar aspectos que son propios de una Ley Estatutaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, la expedición de una Ley Estatutaria para el derecho fundamental a la educación se requiere para delimitar la naturaleza, el alcance de sus elementos esenciales, los principios que orientan su garantía, así como las prerrogativas y deberes que se desprenden.

Así las cosas, la Ley Estatutaria permite regular la estructura y contenido del derecho estableciendo cuáles son sus alcances mínimos y el grado de exigibilidad, y a la vez, permite determinar los criterios para su ejercicio. Lo anterior resulta especialmente relevante en el actual estado de las cosas en donde el sistema educativo afronta grandes retos.

Con el fin de que no se llegue al extremo de que lo estatutario se resuma en leyes ordinarias, la Corte Constitucional ha señalado que en aquellos casos en los que se

¹ Ver Sentencias T-002 de 1992, T-0974 de 1999 y T-772 de 2000

regulan derechos, se está en presencia de una norma de carácter estatutario². Ha exceptuado, sin embargo, a los tratados internacionales, cuyo trámite es especial³. En cuanto a lo primero, ha indicado lo siguiente:

*“En síntesis: la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que las disposiciones que deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, concretamente, en lo que respecta a los derechos fundamentales y los recursos o procedimientos para su protección son aquellas que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma “íntegra, estructural o completa” el derecho correspondiente”.*⁴

Por estos motivos resulta necesario regular el contenido del derecho fundamental a la educación a través de una Ley Estatutaria.

2. Marco normativo

2.1. El derecho a la educación en el sistema constitucional colombiano

La educación en Colombia tiene una triple dimensión: como derecho fundamental, deber y servicio público. Sin embargo, existe un amplio margen de generalidad e indeterminación en el momento de definir el alcance de cada una de estas dimensiones. Además, hay una multiplicidad de normas jurídicas con distinta jerarquía y especificidad, algunas contradictorias, otras redundantes y otras que dejan un vacío legal que dificultan la prestación del servicio y la garantía del derecho a la educación.

Estas dificultades han implicado que a lo largo de la historia constitucional posterior a 1991, las personas acudan a los jueces para tratar de resolver conflictos en torno a la garantía del derecho y por ende, se haya juridificado en exceso. Ha sido la Corte Constitucional, en última instancia, la institución que define su contenido, alcance y límites.

En consecuencia, para tratar de regular el derecho a la educación por intermedio de una Ley Estatutaria se debe considerar su dimensión como derecho estipulado en el texto de la Constitución y más allá, contemplar los tratados internacionales de derechos humanos, así como las disposiciones, valores y principios que hacen parte del bloque de constitucionalidad y finalmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Intención que se pretende acotar en este acápite.

2.1.1. El derecho a la educación en el texto de la Constitución

Como derecho está presente en múltiples disposiciones constitucionales. El artículo 44 la consagra como un derecho inherente a los niños y un elemento esencial para su desarrollo integral; el artículo 45 resalta que el adolescente tiene derecho a la formación integral; el artículo 52 afirma que el deporte y la recreación forman parte de la educación; el artículo 64 reconoce que el campesino es sujeto de especial protección constitucional y establece como una obligación estatal garantizar el derecho a la educación de calidad con pertinencia para lograr la igualdad material del campesinado.

El artículo 67, generalmente conocido como el que consagra el derecho a la educación en la Constitución, indica lo siguiente:

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

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

² **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-374 de 13 de agosto de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

³ **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-406 de 2 de junio de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴ **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-620 de 13 de junio de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

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

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

Nótese cómo este artículo le otorga el carácter de servicio público con función social a la educación y determina algunos elementos para su prestación, en los que vale la pena resaltar que el Estado, la sociedad y la familia son responsables de su prestación, otorgándole un carácter de obligatoriedad entre los cinco (5) y quince (15) años de edad, en los que como mínimo su prestación comprenderá un año de Preescolar y nueve de Educación Básica. Por otra parte, el artículo 68 les permite a los particulares fundar establecimientos educación conforme a las condiciones que establezca la Ley para su creación y gestión.

En relación con la Educación Superior, el artículo 69 establece que es Estado facilitará los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la Educación Superior.

El artículo 70 contempla el deber estatal de promover y fomentar la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

Por último, el artículo 79 compromete al Estado con la promoción de la educación para la protección del medio ambiente y la conservación de áreas ecológicas importantes.

2.1.2. El derecho a la educación más allá del texto de la Constitución

Esta gran diversidad de disposiciones atinentes al derecho a la educación que se encuentran presentes en el texto constitucional, no son las únicas que deben interpretarse al momento de abordar integralmente el derecho a la educación en el sistema constitucional colombiano dado que la misma Constitución en los artículos 93 y 94 advierte que los derechos y deberes consagrados se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, así como que la enunciación de los derechos no debe entenderse como la negación de otros derechos que no figuren expresamente en dichos textos.

En este sentido, a la hora de abordar el derecho a la educación deben consultarse e interpretarse los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia entre los que se destacan los siguientes:

- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, ratificado en la Ley 74 de 1968, en su artículo 13 dispone:

1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

- **La Convención Americana de Derechos Humanos**, ratificada en la Ley 16 de 1972, en su artículo 26 establece un deber de los Estados parte para desarrollar de manera progresiva derechos como la educación, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.
- **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**, ratificada en la Ley 51 de 1981, en su artículo 10 dispone:

Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

- a) *Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;*
- b) *Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad;*
- c) *La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;*

- d) *Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;*
- e) *Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres;*
- f) *La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;*
- g) *Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;*
- h) *Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.*
- **La Convención de los Derechos del Niño**, ratificada en la Ley 12 de 1991, en su artículo 28 preceptúa que:
 1. *Los Estados Parte reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:*
 - a) *Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;*
 - b) *Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;*
 - c) *Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;*
 - d) *Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;*
 - e) *Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.*
 2. *Los Estados Parte adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.*
 3. *Los Estados Parte fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.*
 - **La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**, ratificada en la Ley 1346 de 2009, en su artículo 24 indica:

Los Estados Parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Parte asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:

a) *Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;*

b) *Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;*

c) *Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.*

2. *Al hacer efectivo este derecho, los Estados Parte asegurarán que:*

a) *Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;*

b) *Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;*

c) *Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;*

d) *Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;*

e) *Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.*

3. *Los Estados Parte brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. A este fin, los Estados Parte adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:*

a) *Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre pares;*

b) *Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas;*

c) *Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos, sordos o sordociegos se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.*

4. *A fin de contribuir a hacer efectivo este derecho, los Estados Parte adoptarán las medidas pertinentes para emplear a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille y para formar a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos.*

Esa formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad y el uso de modos, medios y formatos de comunicación aumentativos y alternativos apropiados, y de técnicas y materiales educativos para apoyar a las personas con discapacidad.

5. *Los Estados Parte asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Parte asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad.*

De forma adicional a los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵ han aceptado la existencia de la figura

⁵ Especialmente las Sentencias: C- 574 de 1992; C-295 de 1993; C-179 de 1994; C- 225 de 1995; C-423 de 1995; C-578 de 1995; C-327 de 1997; C-358 de 1997; C-191 de 1998; C-067 de 2003.

denominada Bloque de Constitucionalidad, que consiste en una serie de normas cuyo texto no forma parte del articulado constitucional, pero al que la misma Constitución le otorga un carácter suprallegal, y en consecuencia, sirven de parámetro de control de constitucionalidad de las leyes (en estricto sentido) o criterio auxiliar de interpretación de la Constitución (en sentido lato).

Algunas de estas disposiciones pueden ser principios, reglas de valor constitucional con mecanismos de reforma diferenciados al propio texto constitucional, los tratados internacionales de que trata el artículo 93 ídem, leyes orgánicas, leyes estatutarias, etc.

Lo anterior significa, que el derecho a la educación es mucho más amplio que lo contenido en el propio texto de la Constitución y en los tratados internacionales. Por tal razón, se considera importante resaltar algunos elementos adicionales para definir el derecho a la educación.

Uno de esos elementos normativos, en sentido lato es la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de diciembre 10 de 1948, en su artículo 26 dispone:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta para la regulación del derecho a la educación es el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible consistente en garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Este objetivo tiene como metas las siguientes:

4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos

4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria

4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria

4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento

4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad

4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética

4.7 De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida

sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible

4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos

4.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo

4.c De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Finalmente, otro elemento fundamental para la interpretación del derecho ha sido la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Desc) que en dicho documento interpretó el contenido normativo del derecho a la educación estipulado en el 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc). En dicho documento señaló que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

a. *Disponibilidad.* Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, en el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

b. *Accesibilidad.* Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);

Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Parte que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

c) *Aceptabilidad.* La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).

d) *Adaptabilidad.* La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

En la Sentencia T-428 de 2012 la Corte admitió que las observaciones del Comité, aunque no hacen parte del bloque de constitucionalidad, constituyen criterios válidos para la interpretación de las obligaciones del Estado, por ser este órgano el encargado de interpretar el Pidesc y efectuar su seguimiento.

2.2. La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la educación

La Corte Constitucional ha sido uno de los actores más relevantes en la construcción dogmática del derecho a la educación, su jurisprudencia es extensa y ha contribuido a garantizar la plena efectividad del derecho en múltiples ocasiones, mediante órdenes impartidas a diversas autoridades en la revisión eventual de acciones de tutela o ejerciendo el control de constitucionalidad de las leyes.

A lo largo de los años, la Corte ha emitido sentencias hito para la concreción de principios, delimitación del alcance del derecho y definición de su contenido mediante la generación de subreglas para resolver casos concretos. En este orden de ideas, se procederá a resaltar las decisiones más relevantes en cada uno de los aspectos mencionados, así:

2.2.1. El principio de progresividad y no regresividad

En la Sentencia SU-624 de 1999, con respecto a la progresividad de los derechos sociales y económicos a que se refiere el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, expresó que, aunque la aseveración en cuestión posee un matiz abierto y los métodos a disposición de los Estados son flexibles, esto no da pie a la posibilidad de emprender esfuerzos mínimos. La progresividad conlleva la obligación inherente a cada Estado signatario de emplear todos los recursos disponibles para materializar los derechos consagrados en dicho Pacto.

Desde esta perspectiva, resulta elemental tener en mente las regulaciones de índole internacional relativas a los derechos humanos. En tal sentido, las disposiciones del Pacto deben ser formalmente incorporadas en el cuerpo legal nacional mediante los procedimientos adecuados. Se debe asegurar que las personas individuales o grupos perjudicados cuenten con mecanismos de restitución o recurso adecuados y es crucial establecer mecanismos apropiados para salvaguardar la responsabilidad gubernamental.

En la Sentencia C-1165 de 2000, afirmó que, en virtud del Pidesc, el país tiene la obligación de tomar medidas, tanto de manera individual como a través de la cooperación internacional, incluyendo aspectos económicos y técnicos, en la medida de sus recursos disponibles, con el fin de avanzar progresivamente mediante diversos medios apropiados, incluyendo particularmente la adopción de medidas legislativas, hacia la plena realización de los derechos reconocidos en dicho Pacto.

En las Sentencias C-671 de 2002 y C-038 de 2004, precisó que el mandato de progresividad exige a los Estados que una vez alcanzado determinado nivel de protección sobre un derecho social, no se puede retroceder en el nivel de reconocimiento y protección, salvo que existan razones imperiosas que lo justifiquen, de tal forma que, todo retroceso contradice el mandato de progresividad.

En las Sentencias C-038 de 2004 y T-787 de 2006, dispuso que, una vez ampliado el nivel de satisfacción de los Desc, la libertad de desarrollo por parte del legislador y demás autoridades, se reduce ostensiblemente a tal punto que todo retroceso se presume inconstitucional, debe ser plenamente justificado y tiene un control de constitucionalidad más estricto por parte de la Corte.

En la Sentencia T-066 de 2007, aclaró que la responsabilidad de proveer el servicio educativo a niños menores de 6 años, correspondiente a los grados escolares de Prejardín, Jardín y Transición es competencia de los Municipios y Distritos. Además, en aquellos casos es los que los Municipios no puedan cumplir con esta obligación, recae en los Departamentos cuando se trata de Municipios no Certificados. Finalmente, estas

obligaciones deben financiarse con cargo al Sistema General de Participaciones y con los recursos propios de la Entidad Territorial respectiva.

En la Sentencia T-698 de 2010, manifestó que los principios de progresividad y no regresividad son de estricta observancia en las decisiones de ampliación de cobertura del sistema educativo. En consecuencia, se deben inaplicar las medidas regresivas adoptadas por las autoridades administrativas.

En la Sentencia C-372 de 2011, señaló que todos los derechos fundamentales tienen contenidos prestacionales dado que requieren la adopción de medidas, destinación de recursos y la creación de instituciones para hacerlos efectivos. En ese sentido, todos los derechos están sujetos al principio de progresividad.

En la Sentencia T-428 de 2012, fijó las siguientes reglas de interpretación frente al principio de progresividad:

“(i) la satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección; (ii) el deber de observar el principio de no discriminación en todas las medidas o políticas destinadas a ampliar el rango de eficacia de un derecho; (iii) la obligación de adoptar medidas positivas, deliberadas, y en un plazo razonable para lograr una mayor realización de las dimensiones positivas de cada derecho, razón por la cual la progresividad es incompatible, por definición, con la inacción estatal; y (iv), la prohibición de retroceder por el camino iniciado para asegurar la plena vigencia de todos los derechos. Ahora bien, la prohibición de retroceso no es absoluta, lo que significa que puede ser objeto de límites. De este modo, la adecuada utilización de los recursos públicos o las necesidades más apremiantes pueden justificar la modificación de políticas públicas o normas jurídicas que impliquen un retroceso.”

Finalmente, para la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley vale la pena resaltar la Sentencia T-375 de 2013 en la que la Corte consideró que se vulnera el principio de progresividad y derecho a la Educación Superior cuando se suspende un auxilio educativo reconocido por el Estado con la finalidad de facilitar el acceso económico y permanencia del ciclo educativo de la Educación Superior.

Ahora bien, la Corte también ha definido en qué consiste la no regresividad y fijado su interpretación en los siguientes términos:

“la prohibición no absoluta de regresividad (regla) [que] es una de las manifestaciones del principio de progresividad el que, antes que una obligación de no hacer (el regreso arbitrario en el contenido prestacional de los derechos), implica una obligación amplia de hacer, cada vez más exigente para ‘lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad’ del contenido prestacional de los derechos constitucionales.” De la anterior definición se tiene que se trata de una categoría jurídica separable del principio de progresividad, pues si bien son conceptos interrelacionados, son jurídicamente diferenciables. Por un lado, “la regla, es decir, la no regresividad es una manifestación del principio e implica una obligación de no hacer para el Estado, pero sobre todo se desprende del principio de interdicción de la arbitrariedad. Por otro lado, el principio de progresividad supone obligaciones de hacer con miras a garantizar, gradual y sucesivamente la plena efectividad de los derechos, en el contexto de las capacidades económicas e institucionales del Estado”. (Sentencia T-030 de 2020)

Del mismo modo, fijó unas reglas de la no regresividad así:

“Entre las características de la regla de no regresividad se cuentan las siguientes. Primero, no es absoluta, “pues se entiende que existen situaciones que de conformidad con determinaciones de racionalización de recursos y con el momento histórico de cada Estado admiten el retroceso de la efectividad de algunas garantías, sin que ello suponga necesariamente una arbitrariedad, lo cual se verifica mediante el análisis de razonabilidad y proporcionalidad de la medida.” Segundo, es aplicable tanto al Legislador como a la Administración. Frente a esta última, ha señalado que no basta que las entidades territoriales justifiquen el retroceso con las crisis o restricciones financieras, pues dichas autoridades en la ejecución de las políticas públicas deben responder a criterios de planeación; lo contrario, sería trasladarle a los administrados la carga de soportar errores propios de la administración. Tercero, “en virtud de este principio no es posible avalar la

inactividad del Estado en su tarea de implementar acciones para lograr la protección integral de los derechos". Y, quinto, en relación con las facetas prestacionales de los derechos, es exigible por la vía judicial "(1) la existencia de una política pública, (2) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) que contemple mecanismos de participación de los interesados". (Sentencia T-030 de 2020)

2.2.2. La garantía del derecho a la educación

Dentro del sistema jurídico colombiano y durante un extenso período, tanto la doctrina constitucional como la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional, adoptaron una clasificación teórica que dividía los derechos civiles y políticos, conocidos como derechos de primera generación, de un lado, y los derechos sociales, económicos y culturales, de otro. Los primeros conllevaban obligaciones negativas o de abstención siendo considerados derechos fundamentales y susceptibles de protección directa mediante la acción de tutela. Los segundos, debido a su carácter de fuente de prestaciones u obligaciones positivas, carecían de la cualidad fundamental y, por consiguiente, la acción de tutela generalmente no procedía en su favor.

Durante este tiempo, a pesar de reconocer el matiz eminentemente prestacional del derecho a la educación, la Corte Constitucional en ciertas ocasiones admitió su carácter fundamental y, consecuentemente, la posibilidad de emplear la acción de tutela para su salvaguarda en circunstancias específicas. Esto sucedió, por ejemplo, en situaciones que involucraban a niños y niñas, en virtud del artículo 44 de la Constitución que establece "son derechos fundamentales de los niños: (...) la educación". (Sentencias T-050 de 1999, T-1017 de 2000, T-202 de 2000, T-055 de 2004 y T-1227 de 2005).

En otros casos, la Corte señaló que, independientemente del sujeto titular, el derecho a la educación tenía un carácter fundamental debido a su estrecha vinculación con valores como el conocimiento, el desarrollo personal, la igualdad de oportunidades y el acceso a la cultura, entre otros. (Sentencia T-329 de 1993). No obstante, esto no implicaba automáticamente su exigibilidad judicial inmediata mediante la acción de tutela, ya que no estaba explícitamente enumerado en el artículo 85 de la Constitución como un derecho de aplicación inmediata, es decir, un derecho que no requiere desarrollo legal o progreso material para ser exigido de manera efectiva. Incluso, en algunas ocasiones, en oposición a lo anterior, la Corte indicó que la educación era un derecho fundamental de aplicación inmediata debido a su importancia en el texto constitucional de 1991 o para el disfrute de otros derechos (Sentencias T-236 de 1994, T-235 de 1997, T-526 de 1997 y T-029 de 2002).

Además, siguiendo un enfoque similar al que se aplicó a los llamados derechos de segunda generación, la Corte admitió que el derecho a la educación, aunque no fuese intrínsecamente fundamental, podría ser protegido a través de la acción de tutela cuando se pudiera demostrar un vínculo indisoluble entre este derecho de naturaleza prestacional y un derecho fundamental, en lo que se denominó "tesis de la conexidad" (Sentencia T-406 de 1992).

Tal como se puede observar, la Corte Constitucional marcó el camino en la salvaguarda del derecho a la educación, aun con todas las dificultades y desafíos argumentativos que representaba la división entre derechos civiles y políticos y los económicos sociales y culturales, en virtud de la clásica división de los derechos en generaciones, situación problemática para lograr su justiciabilidad y exigibilidad inmediata. Aunque en sus primeras determinaciones adoptó una perspectiva limitante del derecho, con el transcurso del tiempo amplió el alcance de dicho derecho, validándolo como un derecho fundamental de aplicación inmediata.

Es así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha contribuido a consolidar el derecho a la educación como un derecho fundamental en Colombia. Este cambio de enfoque ha sido fundamental para garantizar el acceso a la educación de todos los ciudadanos, independientemente de su condición social o económica.

En la Sentencia T-002 de 1992, la Corte afirmó que la educación es un derecho fundamental, pese a no estar expresamente ubicado en la Constitución como tal, sino ubicado en el acápite de derechos económicos, sociales y culturales. Para llegar a tal conclusión, utilizó una interpretación sistemática de todo el texto constitucional resaltando que la educación es una de las esferas de la cultura y es el medio para obtener conocimiento y el perfeccionamiento del hombre. Además, este derecho realiza el principio

material de la igualdad puesto que, según la Corte, “en la medida que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización como persona”. Entonces, siendo un derecho fundamental, conlleva un deber del estudiante de responder a sus obligaciones académicas y al comportamiento exigido por los reglamentos, cuyo incumplimiento puede dar lugar a sanción establecida en ellos, siempre que sea razonable, proporcional y no implique la pérdida del derecho.

En la Sentencia T-323 de 1994, la Corte aclaró el alcance de la obligatoriedad en la oferta del servicio educativo hasta los 15 años como lo establece el artículo 67 de la Constitución. Este mandato fue interpretado en concordancia con el artículo 44 superior, el cual reconoce a los individuos entre 15 y 18 años como beneficiarios del derecho de acceso a la Educación Básica subrayando la preeminencia de los derechos de los infantes. La Corte delineó que la frontera de los 15 años representa el umbral típico en el que los alumnos finalizan su noveno año de Educación Básica.

Sin embargo, el propósito constitucional de garantizar la educación obligatoria y gratuita a los menores impone que este límite sea considerado con cierta flexibilidad de manera que abarque una zona de tolerancia necesaria. Esto permitiría englobar, entre otros, a aquellos estudiantes que temporalmente abandonan sus estudios. La Corte determinó que este margen se extiende hasta los 18 años, momento en que concluye la etapa infantil.

En la Sentencia T-533 de 2009, la Corte subrayó la relevancia del derecho a la educación como un instrumento central para alcanzar y garantizar otros derechos fundamentales. Afirmó que el acceso a la educación no solo era esencial para asegurar la dignidad humana, el desarrollo individual, la igualdad y la posibilidad de elegir una profesión u oficio, sino también para respaldar el derecho al trabajo, el sustento mínimo y, en términos generales, para forjar una ciudadanía plenamente participativa. No obstante, la Corte advirtió que la necesidad de avanzar en aspectos políticos, regulatorios y técnicos relacionados con los derechos, no determinaba necesariamente su carácter fundamental.

Esto era diferente de su justiciabilidad a través de la acción de tutela, ya que la naturaleza imprecisa de ciertos aspectos prestacionales podía dificultar la identificación exacta de las partes involucradas, los titulares y el contenido prestacional establecido por la Constitución en una situación concreta. Con todo, de forma excepcional, ante la renuencia de las instancias políticas y administrativas para adoptar medidas que permitieran su garantía, los jueces podían hacer efectivo el ejercicio del derecho vía conexidad con la protección de la vida digna y en casos que involucraran a sujetos de especial protección constitucional.

En la Sentencia C-376 de 2010, declaró exequible el artículo 183 de la Ley 115 de 1994 admitiendo la atribución conferida al Gobierno Nacional para regular las tarifas académicas en los centros educativos estatales, que no rige en el ámbito de la educación Primaria Básica, dado su carácter de obligatoriedad y gratuidad. La Corte recordó, en esa instancia, que en consonancia con los parámetros establecidos en los convenios internacionales concernientes a los derechos humanos vinculados a las garantías inherentes al derecho a la educación, los "cobros académicos" mencionados en el artículo 67 de la Constitución, no pueden tener aplicación en las Instituciones Educativas gubernamentales a nivel de enseñanza Primaria. En este estrato educativo, el acceso a la educación pública debe permanecer exento de tasas, independientemente del estrato socioeconómico.

El fallo precisó que la implementación del deber de proporcionar enseñanza gratuita en la Educación Primaria, un mandato de ejecución inmediata no puede convertirse en un impedimento para acceder a otros niveles educativos ni puede ser un factor que menoscabe el respeto al principio de "acceptabilidad". Este principio concierne a la pertinencia y calidad de los planes de estudio y las técnicas pedagógicas utilizadas en el proceso educativo.

Desde la Sentencia T-743 de 2013, la Corte Constitucional adoptó las categorías conceptuales utilizadas por Katarina Tomasevski y por la Observación General No 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en los siguientes términos:

3.4. Esta corporación reconoció desde sus primeros fallos el carácter complejo del que reviste la educación en su doble condición de servicio público y derecho. Pese a ello, consideró, a partir de una lectura exegética del artículo 67 superior, que solo el acceso y la permanencia en el sistema educativo hacían parte de su núcleo

esencial (Sentencias T-612 de 1992; T-329 de 1997, T-571 de 1999 y T-202 de 2000), y que, tras haber sido calificada por la Carta como un derecho fundamental de los niños, su prestación solo era obligatoria hasta los 18 años de edad.

Los parámetros establecidos por el Comité intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en la Observación General Número 13, relativa al contenido normativo del artículo 13 del Pacto, sobre los propósitos de la educación, transformó esa concepción diametralmente.

Desde entonces, la jurisprudencia constitucional ha admitido que el derecho a la educación tiene cuatro componentes estructurales e interrelacionados que, a su vez, se concretan a través de tres tipos obligaciones distintas. Tales componentes, características o dimensiones son los siguientes:

-Asequibilidad o disponibilidad:

3.4.1. El componente de asequibilidad alude a la satisfacción de la demanda educativa por dos vías: impulsando la oferta pública y facilitando la creación de instituciones educativas privadas. Pero, además, supone que dichas instituciones y los programas correspondientes estén disponibles para los estudiantes. Eso implica que reúnan ciertas condiciones que pueden variar dependiendo del contexto, como infraestructura, materiales de estudio, instalaciones sanitarias con salarios competitivos, bibliotecas, tecnología, etc. En suma, el componente de disponibilidad de la educación comprende i) la obligación estatal de crear y financiar instituciones educativas; ii) la libertad de los particulares para fundar dichos establecimientos y iii) la inversión en recursos humanos y físicos para la prestación del servicio.

-Accesibilidad:

3.4.2. La dimensión de accesibilidad protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, dicho de otra manera, la eliminación de cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo. De manera más concreta, se ha considerado que esas condiciones de igualdad comprenden i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material o geográfica, que se logra con instituciones de acceso razonable y herramientas tecnológicas modernas y iii) la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita].

-Adaptabilidad:

3.4.3. El requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar. Por esa razón, la satisfacción del componente de adaptabilidad se ha vinculado con la adopción de medidas que adecuen la infraestructura de las instituciones y los programas de aprendizaje a las condiciones requeridas por los estudiantes, en particular, por aquellos que hacen parte de grupos poblacionales de especial protección, como las personas con discapacidades o con capacidades intelectuales excepcionales, los niños trabajadores, los menores que están privados de su libertad, los estudiantes de grupos étnicos minoritarios, las mujeres en estado de embarazo y los alumnos que residen en zonas rurales. La aspiración específica del componente de adaptabilidad consiste, en últimas, en asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo.

-Aceptabilidad:

3.4.4. La Observación General Número 13 del Comité Intérprete del PIDESC (Comité DESC) exige que la forma y el fondo de la educación, incluyendo los programas de estudio y los métodos pedagógicos, sean aceptables. Esto supone que sean pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad. También, que

se ajusten a los objetivos de la educación mencionados en el artículo 13 del pacto y a las normas mínimas que apruebe cada Estado en materia de enseñanza.

Además, la aceptabilidad educativa involucra un componente de equidad. De ahí que la Observación General haya calificado como posibles discriminaciones con arreglo al pacto “las agudas disparidades de las políticas de gastos que conduzcan a que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares”.

2.3. Elementos esenciales del derecho a la educación

Teniendo en cuenta lo anterior, se procederá a indicar cuáles son las subreglas que ha fijado la Corte Constitucional en cada uno de los componentes esenciales del derecho a la educación. Veamos⁶:

2.3.1. Disponibilidad

Este componente está estrechamente relacionado con la concepción de la educación como servicio público como quiera que el artículo 365 de la Constitución establece que el Estado tiene la obligación de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Abarca la capacidad del Estado para proveer una infraestructura educativa adecuada y constituye un pilar fundamental en el sistema constitucional colombiano. Góngora (2003:44) afirma que esta dimensión del derecho a la educación conlleva la responsabilidad estatal de establecer y financiar Instituciones Educativas tanto públicas como privadas, sin menoscabar la libertad de los particulares para fundar sus propias Instituciones. La Observación General Número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas complementa este principio enfatizando la necesidad de garantizar suficientes Instituciones y Programas educativos en el ámbito estatal. Para que estas Instituciones funcionen adecuadamente, se requieren infraestructuras adecuadas, instalaciones sanitarias, Docentes calificados, materiales didácticos y recursos tecnológicos.

2.3.1.1. Obligación estatal de crear y financiar Instituciones Educativas

En la Sentencia T-467 de 1994, la Corte advirtió que el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad del servicio sosteniendo que la regla general es la de su permanencia y toda suspensión tenía un carácter estrictamente excepcional. Esta prestación debe garantizar las condiciones básicas que hagan posible la enseñanza de los diferentes cursos programados y en la ruralidad, los alumnos tienen el mismo derecho a recibir un servicio que les permita transcurrir todo el proceso educativo en condiciones de igualdad frente a los alumnos de otros centros de enseñanza.

En la Sentencia T-235 de 1997, la Corte ordenó la realización de las gestiones necesarias encaminadas a la provisión de cargos docentes y administrativos requeridos para la adecuada prestación del servicio en un establecimiento educativo, previos los trámites relacionados con la consecución de las partidas que en forma prioritaria se requieren para atender los gastos que demande el funcionamiento del citado servicio público de educación.

Sin embargo, en las Sentencias T-574 de 1993, T-467 de 1994 y T-331 de 1998, la Corte reconoció que en aquellos casos en los que no se evidencie una actitud negligente en la deficiencia de la prestación del servicio y en los casos en los que las fallas puedan ser explicadas de manera razonable como una muestra de la situación económica del país, no es posible establecer la existencia de una violación del derecho a la educación.

⁶ Para el acápite correspondiente a la fijación de las subreglas del derecho a la educación en torno a los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad fue muy relevante el trabajo realizado por el Grupo de Investigación “La Educación al Derecho”, avalado institucionalmente por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (Idep) de Bogotá D. C. Este Grupo fue creado en el año 2020 y liderado por Camilo Blanco. Tuvo como finalidad reflexionar sobre la garantía del derecho a la educación desde una perspectiva jurídica, financiera y de política pública resultando como uno de los productos de su actividad investigativa una publicación realizada de forma conjunta con el Laboratorio de Economía de la Educación de la Pontificia Universidad Javeriana, que se denominó “Derecho a la educación, perspectivas e indicadores” el cual se puede consultar en el siguiente enlace: <https://lee.javeriana.edu.co/documents/5581483/7042223/EL-DERECHO-A-LA-EDUCACION%CC%81N-LEE-IDEP2021.pdf/9858a40c-42fe-0e59-ed63-13d6cd0f86e3?t=1665591825833>

En la Sentencia SU-559 de 1997, advirtió que la distribución regional de los educadores debe responder a las necesidades de los alumnos y potenciales beneficiarios del servicio asegurando el derecho de todas las personas, en particular las de menores ingresos, a recibir una prestación efectiva que permita solucionar las necesidades insatisfechas en materia de educación. De esta forma, fijó la regla en que, para el caso del conflicto entre el derecho de los niños a la educación y los derechos laborales de los educadores, debe priorizarse el primero ya que la función del Docente tiene como finalidad el servicio educativo a favor de los niños.

De acuerdo con la Corte, este componente también implica contar con Docentes calificados de manera permanente y con salarios competitivos, en una cantidad suficiente para atender las necesidades educativas. La falta de vinculación oportuna y duradera de Docentes vulnera el derecho a la educación (Sentencia T-235 de 1997).

En el ámbito rural, la Corte Constitucional en la Sentencia T-690 de 2012 subrayó la importancia de mantener una prestación educativa aceptable superando los desafíos propios de las zonas apartadas. Esto implica garantizar que las escuelas estén disponibles y sean accesibles en términos de distancia y condiciones materiales, con docentes capacitados en cantidad suficiente. El principio de progresividad, que guía la expansión gradual de la cobertura educativa, también es relevante en este contexto. La satisfacción inmediata de niveles mínimos de protección, la no discriminación en las medidas de ampliación del derecho y la adopción de medidas positivas para su realización son elementos esenciales de este principio.

En la Sentencia T-743 de 2013, la Corte definió la disponibilidad como aquel que *“alude a la satisfacción de la demanda educativa por dos vías: impulsando la oferta pública y facilitando la creación de instituciones educativas privadas. Pero, además, supone que dichas instituciones y los programas correspondientes estén disponibles para los estudiantes. Eso implica que reúnan ciertas condiciones que pueden variar dependiendo del contexto, como infraestructura, materiales de estudio, instalaciones sanitarias con salarios competitivos, bibliotecas, tecnología, etc. En suma, el componente de disponibilidad de la educación comprende i) la obligación estatal de crear y financiar instituciones educativas; ii) la libertad de los particulares para fundar dichos establecimientos y iii) la inversión en recursos humanos y físicos para la prestación del servicio”*.

2.3.1.2. Protección de la oferta privada

Si bien es cierto que el Estado tiene la responsabilidad inicial de proporcionar servicios educativos, la participación del sector privado en la educación es una realidad en Colombia. Las Instituciones Educativas privadas, aunque protegidas por la Ley, están sujetas a regulaciones legales que supervisan y regulan su funcionamiento garantizando la calidad educativa y el cumplimiento de los objetivos educativos. La colaboración armoniosa entre profesores, estudiantes y padres es fundamental en las Instituciones Educativas tanto públicas como privadas. La calidad educativa, la formación integral de los estudiantes y la promoción del respeto por los valores democráticos son objetivos que deben buscarse a través de una variedad de vías educativas, siempre bajo el paraguas de una regulación efectiva y un escrutinio constante.

En la Sentencia T-035 de 1995, la Corte admitió que la Constitución concibe el proceso educativo como un servicio público ofrecido tanto por el Estado como por actores privados bajo la supervisión y control de las autoridades competentes. En este sentido, las regulaciones emitidas por estas autoridades, además de ser vinculantes para las entidades privadas, también establecen las pautas que rigen el ejercicio y la administración de este servicio. Estas normativas, aunque no excluyentes ni únicas, buscan alcanzar un objetivo primordial: la excelencia y calidad en la educación garantizando una formación integral en términos morales, intelectuales y físicos para los estudiantes. Esto incluye la imposición de requisitos razonables de calidad y excelencia que permitan a las Instituciones Educativas, ya sean privadas o públicas, demostrar resultados específicos que realcen el mérito de sus esfuerzos educativos.

En la Sentencia SU-624 de 1999, la Corte declaró que las Instituciones Educativas privadas cuentan con protección estatal para prestar el servicio educativo bajo la regulación legal y e inspección y vigilancia para lograr una educación de calidad que permita la mejor

formación moral, intelectual y física de los alumnos. Así mismo, indicó que la opción de que entidades privadas ofrezcan servicios educativos públicos implica que asumen una función crucial que normalmente corresponde al Estado, pero ello no excluye su objetivo legítimo de obtener ganancias.

Además, para estas Instituciones se establecen derechos y obligaciones recíprocas entre las partes destacando la importancia de una colaboración armoniosa entre profesores y estudiantes. La Institución tiene la responsabilidad de brindar el servicio de acuerdo con los términos pactados y de proporcionar la documentación necesaria para validar su cumplimiento. A su vez, los estudiantes tienen la obligación de aprobar sus estudios y cumplir con los pagos acordados como matrícula.

En la Sentencia T-666 de 2013 aclaró que, dado que el contrato entre las partes es de naturaleza civil, cualquier conflicto derivado del incumplimiento de acuerdos o disputas legales relacionadas con la relación contractual, debe ser resuelto por la jurisdicción ordinaria. No obstante, de manera excepcional, la acción de tutela puede ser empleada cuando los derechos fundamentales estén en riesgo o hayan sido violados.

2.3.2. Accesibilidad

Se entiende como el acceso en igualdad de condiciones y sin discriminación. Es otro componente crucial en el sistema constitucional colombiano. La Corte Constitucional ha establecido que esta dimensión del derecho a la educación abarca varios aspectos esenciales. Primero, prohíbe la restricción discriminatoria del acceso garantizando que todos, especialmente los grupos vulnerables, tengan la oportunidad de acceder. Segundo, se busca garantizar la accesibilidad material o geográfica a través de Instituciones Educativas ubicadas estratégicamente y tecnologías modernas que faciliten el acceso práctico. Tercero, la accesibilidad económica, en particular en la Educación Primaria, se traduce en la gratuidad con la recomendación de avanzar gradualmente hacia la gratuidad en niveles superiores. La gratuidad no solo tiene implicaciones financieras, sino que también está vinculada a la eliminación de barreras para el acceso a la educación.

También implica la eliminación de cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al sistema asegurando que todos tengan la oportunidad de acceder, en particular aquellos que forman parte de grupos más vulnerables.

La accesibilidad material o geográfica se logra a través de la presencia de Instituciones Educativas con ubicaciones razonables y herramientas tecnológicas modernas que permitan un acceso práctico.

La accesibilidad económica engloba la idea de que la educación debe ser asequible para todos. En el ámbito de la Educación Primaria, esto se traduce en la gratuidad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destaca que las tarifas de matrícula establecidas por el Gobierno, las autoridades locales o las escuelas, así como otros costos directos, pueden desincentivar el ejercicio de este derecho y poner en riesgo su realización. En relación con la Educación Secundaria y Superior, se insta a los Estados a implementar gradualmente la gratuidad.

Además, las Observaciones No. 11 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobadas por el Estado colombiano mediante la Ley 319 de 1996, también abordan este tema fundamental. Siguiendo esta línea, la Observación No. 13 establece que las Instituciones y Programas educativos deben ser accesibles para todos, sin ningún tipo de discriminación y se basa en los tres componentes mencionados anteriormente.

En la Sentencia T-743 de 2013 fue definido este componente como el que protege *“el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, dicho de otra manera, la eliminación de cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo. De manera más concreta, se ha considerado que esas condiciones de igualdad comprenden i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material o geográfica, que se logra con instituciones de acceso razonable y herramientas tecnológicas modernas y iii) la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita”*.

La no discriminación enfatiza la importancia de que la educación esté al alcance de todos, especialmente de aquellos grupos que son más vulnerables. El segundo componente, la accesibilidad material, implica que la educación debe ser prácticamente accesible, ya sea en términos de su ubicación geográfica o mediante el uso de tecnología moderna. El tercer componente, la accesibilidad económica, es crucial para garantizar que el acceso a la educación no esté limitado por barreras financieras. En este sentido, se destaca la gratuidad en la Educación Primaria y se insta a los Estados a avanzar gradualmente hacia la gratuidad en la Educación Secundaria y Superior.

En conjunto, estos elementos subrayan la importancia de asegurar que la educación sea accesible para todos, sin importar su origen, ubicación geográfica o situación económica con el fin de garantizar una educación inclusiva y equitativa.

Ahora bien, veamos las subreglas sobre la no discriminación que ha definido la Corte en este elemento:

2.3.2.1. No discriminación

2.3.2.1.1. Apariencia y orientación sexual

En las Sentencias T-565 de 2013, T-804 de 2014, T-349 de 2016, T-526 de 2017 y T-192 de 2020, la Corte Constitucional ha sido enfática en afirmar que las decisiones que toman los estudiantes respecto de su propia apariencia, particularmente el corte del cabello o el uso de maquillaje y accesorios o una opción sexual diversa, no puede constituir una falta disciplinaria ni tampoco un fundamento constitucionalmente válido para la imposición de sanciones en el ámbito educativo, particularmente la suspensión. Para el alto Tribunal, la garantía y protección del derecho al libre desarrollo de la personalidad pasa por la necesidad de que los establecimientos educativos ajusten sus manuales de convivencia de modo que se eliminen aquellas prohibiciones y sanciones dirigidas a imponer patrones estéticos excluyentes.

Sumado a lo ya expuesto, la Corte ha hecho importantes precisiones sobre los manuales de convivencia. Así, ha afirmado que estos manuales obligan a los miembros de la comunidad educativa. En el caso de los alumnos, los padres y los acudientes, estos se obligan voluntariamente con el Manual en el acto de la matrícula. Además, se debe preservar el derecho de participación del estudiante cuando se trata de crear o modificar el Manual de Convivencia. Finalmente, los manuales de convivencia no pueden ir en contra de la Constitución y la Ley. En consecuencia, cuando el Juez de tutela corrobora que los parámetros de los manuales de convivencia amenazan o violan derechos fundamentales, puede ordenar su inaplicación.

2.3.2.1.2. Embarazo y convivencia en unión libre

Por ejemplo, la Corte Constitucional ha considerado en repetidas ocasiones improcedente la imposición de sanciones disciplinarias a estudiantes por el hecho de convivir en unión libre o estar embarazadas. De hecho, también ha precisado que los manuales de convivencia no pueden prescribir sanciones para quienes opten por tener una relación sexual o por convivir, casados o en unión libre, con otra persona. Por ejemplo, no es viable, que a través de los reglamentos o manuales de convivencia se establezca que los estudiantes casados, en unión libre o con hijos, continúen con sus estudios en la jornada nocturna. La simple vigencia de reglas de este tipo constituye una amenaza real al derecho a la autonomía de las (los) estudiantes, cuya claridad y presencia deberá analizarse caso por caso.

En lo que se refiere al embarazo, la Corte Constitucional, en las Sentencias T-145 de 1996 y T-656 de 1998, ha señalado que el embarazo de una estudiante no es un hecho que pueda limitar o restringir su derecho a la educación. En consecuencia, no es viable someter a una estudiante embarazada a portar uniforme de otro color o incluirla en un proceso de desescolarización.

La Corte también ha dejado claro que, en algunos casos, el estado de embarazo puede generar ciertas circunstancias en las que resulta necesario que la futura madre permanezca en reposo, asista a determinados tratamientos especiales o acuda a un lugar de trabajo para adquirir mayores recursos económicos. En estos casos, se pueden acordar mecanismos que permitan a la estudiante continuar su proceso educativo. Ahora bien,

cuando una Institución Educativa aduce que medidas como la desescolarización se imponen a la alumna embarazada en su propio beneficio, debe demostrar la utilidad y necesidad de tales medidas.

Tampoco es admisible negar el ingreso a una Institución escolar a una menor por su condición de embarazo, hacerla estudiar en una jornada distinta o imponerle cualquier otro trato discriminatorio. La adopción de cualquiera de dichas medidas por parte de los colegios implica la vulneración de los derechos fundamentales a la educación, a la igualdad, a la intimidad, al libre desarrollo de la personalidad y a la dignidad humana.

En las Sentencias T-688 de 1995, T-290 de 1996, T-656 de 1998, T-272 de 2001, T- 918 de 2005, T-348 de 2007 y T-393 de 2009, la Corte advirtió que los manuales de convivencia no pueden tipificar ni sancionar el estado de embarazo. De esta manera, toda norma reglamentaria que se ocupe de regular la maternidad, en el sentido ya expuesto, debe ser inaplicada por los Jueces constitucionales, por ser contraria a la Carta Política.

2.3.2.1.3. Debido a condiciones especiales y excepcionales

En las Sentencias T-620 de 1999, SU-1149 de 2000, T-826 de 2004, T-1269 de 2005, T-022 de 2009, T-571 de 2013, T-791 de 2014 y T-020 de 2019, la Corte ha precisado que la permanencia en el sistema educativo adquiere especial relevancia cuando se trata de personas con limitaciones físicas o mentales. Así, las personas con discapacidad no pueden ser discriminadas para que accedan y permanezcan en el sistema educativo. Las autoridades deben tomar medidas específicas para asegurar el goce efectivo de este derecho.

Las reglas jurisprudenciales sobre el tema son las siguientes:

“a) la acción de tutela es un mecanismo judicial idóneo para la protección del derecho a la educación de los menores discapacitados.

b) la educación especial se concibe como un recurso extremo, esto es, se ordenará a través de la acción de tutela sólo cuando valoraciones médicas, psicológicas y familiares la consideren como la mejor opción para hacer efectivo el derecho a la educación del menor.

c) Si está probada la necesidad de una educación especial, esta no puede ser la excusa para negar el acceso al servicio público educativo.

d) En caso de que existan centros educativos especializados y que el menor requiera ese tipo de instrucción, esta no sólo se preferirá, sino que se ordenará.

e) Ante la imposibilidad de brindar una educación especializada, se ordenará la prestación del servicio público convencional hasta tanto la familia, la sociedad y el Estado puedan brindar una mejor opción educativa al menor discapacitado”.

De otro lado, la Corte Constitucional ha señalado que el derecho de los menores de edad con talentos o capacidades extraordinarios a la educación especial tiene el carácter de fundamental. Este derecho puede ser exigido por quienes acrediten que poseen talentos y capacidades excepcionales y, además, tienen méritos suficientes para acceder y permanecer dentro del sistema especial de educación.

2.3.2.1.4. Eliminación de barreras para ingresar al sistema educativo y accesibilidad diferenciada

En su doble dimensión implica la eliminación de cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al sistema asegurando que todos tengan la oportunidad de acceder, en particular aquellos que forman parte de grupos más vulnerables.

En consonancia con el artículo 67 de la Constitución Política, que establece la educación como un derecho y un servicio público con función social, el acceso a la educación es un derecho para todas las personas. Específicamente, se establece que la educación es obligatoria, entre los cinco y quince años de edad, comprendiendo al menos un año de Preescolar y nueve años de Educación Básica. La interpretación de este artículo ha sido abordada por la Corte Constitucional en repetidas ocasiones enfocándose en la efectividad del derecho a la educación más que en criterios formales (Sentencia T-658 de 2007).

La Corte ha concluido que la educación es un derecho fundamental para todos los menores de 18 años⁷. La edad de 5 años se considera como un requisito mínimo para la prestación del servicio educativo por parte del Estado, no como una barrera en sí. No obstante, en el caso de menores de 3 años, se ha establecido que su ingreso al Preescolar puede ser prematuro, ya que es crucial asegurar su desarrollo físico, intelectual, social y afectivo en el hogar y junto a sus padres.

No obstante, la admisión sí puede tener criterios diferenciados en razón de la edad. Por ejemplo, en Colombia existe una normativa que contempla la educación para adultos, dirigida a personas de edades que exceden la etapa regular del sistema educativo por niveles y grados. Estas personas buscan complementar su formación, completar estudios o mejorar aptitudes y competencias técnicas y profesionales.

En la Sentencia T-612 de 2006, la Corte puso de presente que la edad no debe ser un factor discriminatorio en la clasificación de individuos en el proceso educativo. Aunque se puede considerar como criterio de categorización en los niveles educativos, no debe ser motivo para excluir o negar el acceso al estudio.

En la Sentencia T-428 de 2012, advirtió que, para los adultos el acceso a la Educación Básica Primaria es de aplicación inmediata, mientras que el acceso a niveles superiores se debe abordar de manera progresiva. Esto no descarta la obligación estatal de gratuidad en la educación, sino que reconoce la implementación gradual de esta obligación.

En la Sentencia T-458 de 2013, la Corte también se ha pronunciado sobre la admisión de menores en programas de educación para adultos. En casos de menores que necesitan trabajar, se debe considerar su situación individual para determinar si pueden acceder a estos programas. La norma que establece una edad mínima (15 años) para acceder a ciertos programas no vulnera los derechos a la educación y la igualdad de los menores.

En las Sentencias T-323 de 1994 y T-787 de 2006, en cuanto a los grados de educación que el Estado debe garantizar, la Corte ha afirmado que los nueve años de Educación Básica son el mínimo que se debe ofrecer. No obstante, se enfatiza que este contenido mínimo debe ser ampliado de manera progresiva, extendiendo la cobertura a nuevos grados en Preescolar, Secundaria y Educación Superior.

2.3.2.2. Accesibilidad Económica

Engloba la idea de que la educación debe ser asequible para todos. En el ámbito de la Educación Primaria, esto se traduce en la gratuidad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destaca que las tarifas de matrícula establecidas por el Gobierno, las autoridades locales o las escuelas, así como otros costos directos, pueden desincentivar el ejercicio de este derecho y poner en riesgo su realización. En relación con la Educación Secundaria y Superior, se insta a los Estados a implementar gradualmente la gratuidad.

Además, las Observaciones No. 11 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobadas por el Estado colombiano mediante la Ley 319 de 1996, también abordan este tema fundamental. Siguiendo esta línea, la Observación No. 13 establece que las Instituciones y Programas educativos deben ser accesibles para todos, sin ningún tipo de discriminación y se basa en los tres componentes mencionados anteriormente.

En el primer componente, la no discriminación, se enfatiza la importancia de que la educación esté al alcance de todos, especialmente de aquellos grupos que son más vulnerables. El segundo componente, la accesibilidad material, implica que la educación debe ser prácticamente accesible, ya sea en términos de su ubicación geográfica o mediante el uso de tecnología moderna. El tercer componente, la accesibilidad económica, es crucial para garantizar que el acceso a la educación no esté limitado por barreras financieras. En este sentido, se destaca la gratuidad en la Educación Primaria y se insta a los Estados a avanzar gradualmente hacia la gratuidad en la Educación Secundaria y Superior.

En conjunto, estos elementos subrayan la importancia de asegurar que la educación sea accesible para todos, sin importar su origen, ubicación geográfica o situación económica con el fin de garantizar una educación inclusiva y equitativa.

⁷ Sentencia T-534 de 1997 y T-323 de 1994. T-787 de 2006, T-1030 de 2006

En cuanto a los costos académicos, la Corte Constitucional emitió un fallo importante en la Sentencia C-376 de 2010. En esta instancia, la Corte evaluó la constitucionalidad del artículo 183 de la Ley 115 de 1994, el cual otorga al Gobierno Nacional la facultad de regular los cobros por derechos académicos. La Corte destacó que, en la Educación Básica Primaria, de acuerdo con normas internacionales y la historia legal, se debe garantizar la gratuidad. En niveles Secundarios y Superiores, aunque se permite el cobro, este debe contribuir a la implantación progresiva de la gratuidad y considerar la capacidad de pago de los individuos o familias.

2.3.2.2.1. Accesibilidad material o geográfica

Esta se logra a través de la presencia de Instituciones Educativas con ubicaciones razonables y herramientas tecnológicas modernas que permitan un acceso práctico. Dicho componente esencial de la educación se refiere a la necesidad de que esta sea accesible tanto en términos geográficos como a través de tecnologías modernas.

La falta de transporte no debe ser un impedimento para acceder a la educación. Por lo tanto, existe la responsabilidad de proveer transporte para niños que viven en áreas rurales distantes de las Instituciones Educativas, en situaciones geográficas o de seguridad complicadas, o cuando otros factores limitan su movilidad. Esto asegura que estos niños puedan acceder al servicio educativo sin obstáculos.

En la Sentencia T-273 de 2014, argumentó que la accesibilidad material también abarca la garantía de alimentos adecuados y un restaurante escolar. Esta garantía es fundamental para prevenir la deserción escolar y asegurar un entorno digno para el proceso educativo de los niños y niñas. Además, la accesibilidad material engloba los servicios administrativos que son cruciales para habilitar la prestación del servicio educativo. No obstante, la Corte Constitucional ha establecido que la ausencia ocasional de personal administrativo no equivale necesariamente a una violación del derecho a la educación. Esta violación ocurre cuando dicha ausencia representa una barrera de acceso, interrumpe la permanencia de los estudiantes o afecta la calidad de la educación.

En resumen, la Corte ha afirmado que el transporte, los alimentos y los servicios administrativos son condiciones esenciales para garantizar el acceso material al derecho fundamental a la educación de niños y niñas. La ausencia de estas condiciones se convierte en un obstáculo para recibir educación.

En las Sentencias T-501 de 1995, T-329 de 2010, T-404 de 2011 y T-636 de 2013, la Corte ha enfatizado que el derecho a la educación se ve vulnerado cuando la infraestructura escolar carece de calidad o cuando no se cumplen las condiciones necesarias de higiene, recreación y recursos para garantizar una educación de alto nivel y accesible. Es fundamental garantizar que los niños cuenten con instalaciones educativas que dispongan de infraestructura física y tecnológica adecuadas. Esto implica que no se deben permitir situaciones en las que los estudiantes reciban clases en aulas deficientes, edificios en riesgo de colapso o ambientes que no sean apropiados. La Corte hace hincapié en que la educación no puede ser impartida en instalaciones que representen un peligro, incluso si la comunidad las acepta.

2.3.4. Aceptabilidad

La idoneidad y relevancia de la educación incluyen los planes de estudio y métodos pedagógicos, deben ser adecuados culturalmente y de alta calidad. Para lograr esta calidad, la Corte Constitucional ha establecido que se requiere una sólida base teórica y práctica en las metodologías y procesos pedagógicos, liderados por Docentes especializados en diversas áreas. Esto garantiza una formación profesional dedicada y orientada. Además, las directrices internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia constitucional subrayan que la educación aceptable implica un control adecuado de la actividad educativa, la prohibición de castigos físicos y tratos humillantes y medidas para adaptar la educación a las minorías étnicas junto con la capacitación docente.

2.3.4.1. Calidad educativa

En las Sentencias T-433 de 1997 y T-743 de 2013, la Corte sostuvo que la calidad educativa está estrechamente relacionada con la formación competente de los Docentes. La Corte Constitucional enfatiza que los educadores deben poseer una idoneidad ética y pedagógica

reconocida. La falta de preparación adecuada va en contra del derecho a la educación y su prestación de calidad. La educación de calidad no está en contradicción con la profesionalización y dignidad del personal docente, sino que se complementan.

2.3.4.2. Prohibición de Castigos Humillantes

En las Sentencias T-402 de 1992, C-371 de 1994, T-143 de 1999, C-368 de 2014 y T-306 de 2017, la Corte ha destacado que los castigos físicos y morales, aunque arraigados en tradiciones culturales, violan los derechos de los niños. Los castigos que degradan o humillan a las personas afectan la autoestima y la dignidad humana y son incompatibles con una educación adecuada. La sanción educativa debe ser justa, proporcional y oportuna, orientada hacia la corrección y la persuasión más que hacia la venganza.

2.3.4.3. Adopción de medidas para garantizar que la educación sea culturalmente aceptable

En las Sentencias SU-383 de 2003, T-832 de 2006, C-208 de 2007, T-116 de 2011, T- 871 de 2013, T- 355 de 2014 y T-306 de 2017, la Corte ha reiterado, que para las comunidades indígenas y étnicas, el derecho a la educación adquiere un significado especial, ya que busca preservar sus tradiciones y creencias. Estas comunidades tienen derecho a una educación adaptada a sus necesidades y participación en el proceso educativo para garantizar el respeto y desarrollo de su identidad cultural.

La Consulta Previa es fundamental en decisiones que afecten a estas comunidades como medidas legislativas o administrativas, explotación de recursos naturales y programas de formación. La etnoeducación se relaciona con la enseñanza bilingüe, la formación de educadores en culturas y lenguas étnicas, la adecuación curricular y la gestión institucional acorde con las particularidades culturales.

La participación de los grupos étnicos en los programas y servicios educativos destinados a ellos es esencial. En el caso de los nombramientos de Docentes, la selección debe ser concertada y preferir a los miembros de la comunidad. La falta de Consulta Previa en nombramientos constituye una afectación a la etnoeducación, identidad y autonomía de las comunidades.

En resumen, la aceptabilidad en la educación implica la calidad pedagógica, la prohibición de castigos humillantes y la adaptación culturalmente apropiada para las minorías étnicas. Estos principios refuerzan la formación integral y el respeto por la diversidad en la educación.

2.3.5. Adaptabilidad

Este componente de la educación, denominado adaptabilidad, implica la necesidad de que el sistema educativo se ajuste a las necesidades de los alumnos teniendo en cuenta su contexto social y cultural con el objetivo de prevenir la deserción escolar.

En la Sentencia T-139 de 2013, identificó como obligaciones derivadas del componente de adaptabilidad, i) la implementación de medidas relativas a la adaptación de la infraestructura de las Instituciones Educativas, de modo que se reduzcan las desventajas estructurales que obstaculizan la permanencia de los niños y niñas con discapacidad en el sistema educativo; ii) la disponibilidad de procesos de comunicación que supriman las barreras para las personas con discapacidad oral o visual y de iii) procedimientos que faciliten la presentación del Examen de Estado de las personas con discapacidad. El fallo recuerda que el Estado “tiene la obligación de velar por el levantamiento de los obstáculos que impiden el acceso a la educación de los niños y niñas con discapacidad a las aulas regulares y garantizar que haya plena disponibilidad de aulas especiales para quienes, excepcionalmente, puedan requerirlo”.

Para cumplir con este componente, es necesario tomar medidas que adecuen la infraestructura de las Instituciones Educativas y los programas de aprendizaje a las condiciones específicas de los estudiantes, especialmente los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad. El propósito de esta adaptabilidad es asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo (Sentencia T-743 de 2013).

Este aspecto de la educación, referente a la permanencia, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional, principalmente en relación con los menores de edad.

2.3.5.1. Garantía de la permanencia en el sistema educativo

En las Sentencias T-698 de 2010 y T-746 de 2007, la Corte estableció que el Estado tiene la obligación de garantizar la permanencia de los niños en el sistema educativo público, de manera gratuita y obligatoria. De igual forma, ha dejado claro que los manuales de convivencia no pueden contradecir los derechos constitucionales, declarando inconstitucionales las decisiones que suspenden el servicio educativo de niños por razones de apariencia física u orientación sexual.

En este sentido, advirtió que las sanciones deben respetar el debido proceso en la medida que se asocia a la permanencia de las personas (tanto menores como mayores de edad) en el sistema educativo. Si bien es cierto que las Instituciones Educativas son titulares de una amplia potestad para ejercer acciones disciplinarias frente a los educandos, no es menos cierto que dichas Instituciones deben enmarcar sus relaciones en los reglamentos o manuales de convivencia, en los cuales se deben determinar las faltas, las sanciones respectivas además del previo establecimiento del procedimiento a seguir para la imposición de cualquier sanción.

Por otra parte, la Corte ha establecido que las sanciones previstas en el manual de convivencia deben cumplir con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Esto significa que la intensidad de la sanción debe guardar directa proporción con la gravedad de la falta. Además, la sanción debe ser compatible con los derechos fundamentales del educando, lo que implica la proscripción absoluta de penas crueles, inhumanas o degradantes, así como sanciones incompatibles con la dignidad humana, particularmente aquellas que aparejan castigos físicos, penas de escarnio y exposición pública e imposición de tratamientos discriminatorios basados en categorías prohibidas o sospechosas. Igualmente, la sanción disciplinaria no puede imponer, de manera general, restricciones que involucren la afectación desproporcionada del servicio educativo, de modo que el educando resulte desescolarizado.

Finalmente, la imposición de sanciones debe circunscribirse al ámbito disciplinario, sin que pueda confundirse con el escenario académico y la sanción incida en la evaluación del desempeño del responsable.

Para la Corte Constitucional existen ámbitos en los cuales los colegios pueden sancionar el comportamiento de los estudiantes. No obstante, existen ámbitos en los que esta facultad se restringe o anula del todo. En este orden de ideas, el alto Tribunal ha hecho la distinción de tres ámbitos: a.) los foros educativos, b) los foros con proyección académica e institucional y c) los foros estrictamente privados. En este último tipo de foro, la conducta de los miembros de la comunidad educativa no interfiere, entorpece ni compromete las actividades académicas ni el nombre de una Institución. En consecuencia, las conductas desplegadas en este foro no pueden ser objeto de sanciones disciplinarias por cuanto hacen parte del desarrollo privado y autónomo del individuo. Así, cuando un estudiante es sancionado disciplinariamente por una conducta que hace parte del foro privado, se vulneran sus derechos fundamentales al debido proceso, a la educación y a la intimidad.

2.3.5.2. Reconocimiento de las particularidades, contexto social y cultural de los estudiantes

El sistema educativo debe ser lo suficientemente flexible para ajustarse a las necesidades individuales de los estudiantes previniendo la deserción escolar. La Corte Constitucional ha establecido que se deben tomar medidas que adecuen la infraestructura y los programas de aprendizaje a las condiciones específicas de los estudiantes, especialmente los grupos vulnerables. Esto garantiza que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo y no se vean excluidos debido a factores como la falta de adaptación curricular o la inadecuación de las instalaciones. La adaptabilidad es un elemento esencial para promover la igualdad de oportunidades y el desarrollo personal de los estudiantes.

Para cumplir con este objetivo, es necesario tomar medidas que adecuen la infraestructura de las Instituciones Educativas y los programas de aprendizaje a las condiciones específicas de los estudiantes, especialmente los grupos poblacionales en situación de

vulnerabilidad. El propósito de esta adaptabilidad es asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo.

Este aspecto de la educación, referente a la permanencia, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional, principalmente en relación con los menores de edad. En las Sentencias T-290 de 1996, T-656 de 1998, T-1101 de 2000, SU-1149 de 2000, T-746 de 2007, T-294 de 2009, T-659 de 2010, T-698 de 2010, T-899 de 2010, T-974 de 2010, T-488 de 2016, T-067 de 2018 y C-149 de 2018, la Corte ha reiterado que el derecho a la educación de menores con discapacidad o habilidades excepcionales implica adaptar el sistema educativo a las necesidades individuales del estudiante, en lugar de forzarlos a encajar en un sistema inapropiado para ellos. Esto es esencial para asegurar su permanencia en el sistema educativo.

2.3.5.3. El derecho fundamental a la educación para personas privadas de la libertad

La educación ha sido reconocida por instrumentos internacionales, por la legislación interna y por la jurisprudencia constitucional vigente como una garantía y derecho de toda la población reclusa del país.

Sobre el particular, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó en 1988 los principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión señaló:

“La persona detenida o presa tendrá derecho a obtener, dentro de los límites de los recursos disponibles si se trata de fuentes públicas, cantidades razonables de materiales educacionales, culturales y de información, con sujeción a condiciones razonables que garanticen la seguridad y el orden en el lugar de detención o prisión (Principio 28)”.

En armonía con estos principios, dicha organización, a través de su Consejo Económico y Social expidió la Resolución 1990/20 (24 de mayo de 1990), la cual en su párrafo 3 dispuso que los Estados miembros al formular sus políticas de educación deberán tener en cuenta los siguientes criterios:

“a) la educación en las prisiones estará orientada a desarrollar a la persona en su totalidad, teniendo en cuenta los antecedentes sociales, económicos y sociales del recluso, b) todos los reclusos deberán tener accesos a la educación, incluyendo programas de alfabetización, educación básica, formación profesional, actividades creativas, religiosas y culturales, educación física y deportes, educación social, educación superior y bibliotecas, c) se hará todo lo posible por fomentar la participación activa de los reclusos en todos los aspectos de la educación, d) todos los implicados en la administración y gestión penitenciaria deberán facilitar y apoyar la educación en todo lo que sea posible, e) la educación debe ser un elemento esencial en el régimen penitenciario; deberá evitarse desincentivar a los reclusos que participen en los programas educativos formales aprobados, f) la educación profesional estará dirigida a desarrollar al individuo y estará adaptada a las tendencias del mercado de trabajo g) debe darse un papel significativo a las actividades creativas y culturales, por cuanto tienen un especial potencial de permitir a los reclusos desarrollarse y expresarse, h) en la medida de lo posible, se permitirá a los reclusos participar en programas educativos fuera de la prisión, i) si la educación debe realizarse dentro de la prisión, se fomentará en la medida de lo posible la participación de la comunidad exterior, j) se pondrá a disposición de los reclusos los fondos, equipos y personal docente que sean necesarios para que puedan recibir una educación adecuada”.

Los mentados principios constituyeron sustento para que en el seno de la Asamblea llevada a cabo en 2015 se establecieran las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos fijando como regla número 4 la referida a garantizar programas educativos, así:

“[...] las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral,

espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos (Reglas Nelson Mandela, Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015, Regla 4)”.

Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA) en el año 2008 adoptó los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* en cuyo principio XIII establece:

“Las personas privadas de libertad tendrán derecho a la educación, la cual será accesible para todas las personas, sin discriminación alguna, y tomará en cuenta la diversidad cultural y sus necesidades especiales.

La enseñanza primaria o básica será gratuita para las personas privadas de libertad, en particular, para los niños y niñas, y para los adultos que no hubieren recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.

Los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos promoverán en los lugares de privación de libertad, de manera progresiva y según la máxima disponibilidad de sus recursos, la enseñanza secundaria, técnica, profesional y superior, igualmente accesible para todos, según sus capacidades y aptitudes.

Los Estados Miembros deberán garantizar que los servicios de educación proporcionados en los lugares de privación de libertad funcionen en estrecha coordinación e integración con el sistema de educación pública; y fomentarán la cooperación de la sociedad a través de la participación de las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas de educación”.

En lo que concierne al sistema normativo interno colombiano, debe indicarse que no existe texto legal que, en enfoque de derechos, establezca o regule la educación como derecho fundamental en cabeza de las personas privadas de la libertad. Por el contrario, solo se observan disposiciones en leyes ordinarias que la reducen a un mecanismo de control social cuyo fin principal es la redención de la pena tal como se desprende de lo consignado en la Ley 065 de 1993 *“Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”* reformada por la Ley 1709 de 2014 y el artículo 69 de la Ley 115 de 1994.

Así las cosas, la primera de las Leyes en su artículo 52 consagra que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) deberá establecer en su reglamentación, las disposiciones referidas a la educación de los internos, actividad que es considerada como un mecanismo para la redención de la pena a la luz de sus artículos 82, 92, 94 y 101, entre otros.

A diferencia de la realidad normativa actual, la Corte Constitucional a lo largo de los años ha dado una discusión en línea a reconocer y garantizar el derecho fundamental a la educación de la población carcelaria del país. Bajo ese postulado, en Sentencias T-718 de 1999, T-133 de 2006 y T-286 de 2011, entre otras, ha precisado:

“ (...) necesario para mantener la convivencia en el seno de la sociedad que el Estado goce del poder suficiente para imponer sanciones a quienes infrinjan la ley, y existiendo en nuestro ordenamiento la posibilidad de que una de las formas de penalización implique la privación de la libertad del condenado, éste sigue siendo, en todo caso, una persona humana cuya dignidad debe ser respetada en el curso de la ejecución de la pena impuesta, y sus derechos fundamentales -aunque algunos de ellos, como el de la libertad personal, deban necesariamente sufrir la restricción inherente al castigo- siguen siendo exigibles y pueden ser reclamados ante los jueces por la vía del amparo, si se los vulnera o amenaza (...)” (Sentencia T-718 de 1999).

“ (...) el Estado debe garantizarle a los internos el justo ejercicio de los derechos fundamentales que no han sido suspendidos y, correlativamente, el goce de aquellos que les han sido restringidos”. (Sentencia T-133 de 2006).

“ (...) la tesis de que el hecho de que una persona se encuentre interna en uno de estos Establecimientos (en calidad de sindicada o condenada) no anula su derecho a la dignidad humana. Al contrario, esta Corporación ha sido enfática en afirmar que a los internos se les debe dar un trato digno y que es una obligación del Estado asegurarles el respeto y la realización de sus derechos fundamentales”. (Sentencia T-286 de 2011).

Ahora bien, al lado de los avances jurisprudenciales que han ratificado el estatus de la educación como derecho fundamental de la población privada de libertad, se encuentran los pronunciamientos de la misma Corporación que han declarado el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario, a saber, Sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022, las cuales han dejado en evidencia la crisis en la materialización de este y otros derechos fundamentales, así:

“[I]as cárceles (...) se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Razón le asiste a la Defensoría del Pueblo cuando concluye que las cárceles se han convertido en meros depósitos de personas. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc.

(...) En efecto, los puestos de trabajo y de educación son escasos en relación con la demanda sobre ellos, lo cual significa, nuevamente, que en estas áreas se impone la ley del más fuerte y campea la corrupción y la extorsión.” (Sentencia T-153 de 1998).

En este escenario, se considera importante contar con una disposición normativa de rango estatutario que ratifique a la educación como derecho fundamental para la población privada de la libertad, al tiempo que establezca los mínimos necesarios para la materialización de las garantías y prerrogativas derivadas de este.

2.3.5.4. Derecho a la educación de las víctimas del conflicto armado interno

Como es bien conocido, a través de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucionales para la población desplazada, por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las que se encuentra esta población y por la violación masiva, prolongada y reiterada de sus *“(...) derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños”*. Para amparar los derechos vulnerados, el Tribunal Constitucional explicó que el Estado debe tener un papel activo y desplegar acciones concretas. Coherente con lo anterior, en materia de educación, se ordenó en la Sentencia: *“(...) a la Red de Solidaridad Social y a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales en las cuales se encuentren ubicados los accionantes, para que en el plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de la presente tutela, adelanten de manera coordinada todas las acciones necesarias para garantizar a los accionantes que así lo hayan solicitado, el acceso efectivo al sistema de educativo”*. De ahí se desprende que la atención de la población víctima del conflicto requiere de acciones afirmativas por parte del Estado y la sociedad con el propósito de reparar el daño sufrido, estabilizar su situación socioeconómica y brindar las condiciones para lograr equidad.

Posteriormente, se expidió la Ley 1448 de 2011, *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*. En el artículo 51 se estableció una serie de medidas para la garantía del derecho a la educación de las víctimas del conflicto armado interno. Del contenido del artículo se destaca el deber de asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos

académicos en los establecimientos educativos públicos en los niveles de Preescolar, Básica y Media a las víctimas, condicionado a que los beneficiarios no tengan los recursos para ello. También se estableció el deber de establecer procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten el acceso de las víctimas del conflicto a las Instituciones de Educación Superior, entre otras medidas.

No obstante, las medidas para garantizar el derecho a la educación de las víctimas del conflicto no pueden inscribirse únicamente en el ámbito material, también deben adaptarse a sus necesidades psicosociales y socioemocionales teniendo en cuenta que los hechos victimizantes sufridos, los contextos en que viven y las características propias de esta población imponen retos que la educación debe abordar desde perspectivas variadas.

2.3.5.5. Derecho a la educación de los campesinos y población rural

El artículo 64 de la Constitución Política establece que el campesinado es sujeto de derechos y de especial protección y también reconoció la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental de esta población. En el mismo artículo se estableció que para lograr igualdad material es necesario proteger, respetar y garantizar, entre otros, el derecho a la educación.

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Acto Legislativo 077 de 2022⁸, que dio origen al Acto Legislativo Nro. 01 de 2023, se explicó que el concepto de campesino debe entenderse desde cuatro dimensiones: dimensión sociológico-territorial, dimensión socio-cultural, dimensión económico-productiva y dimensión organizativo-política. La garantía del derecho fundamental a la educación debe ser coherente con las dimensiones enunciadas. Al respecto, es pertinente mencionar que la Exposición de Motivos se basó en el documento técnico *Conceptualización del campesinado en Colombia*⁹, elaborado por una Comisión conformada por investigadores sobre el campesinado y la ruralidad. En dicho documento, se definió al campesino como “*sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo*”¹⁰. En el mismo documento se explicó que los campesinos se encuentran en territorios fundamentalmente rurales, quienes “*(...) a través de sus maneras de apropiar el entorno obtienen productos e ingresos con los que procuran su subsistencia, los cuales son también la base para la construcción de redes y relaciones con su comunidad*”¹¹. Se destacó también la importancia del territorio por la relación que los campesinos tienen con este y por las interacciones que establecen alrededor de este elemento, lo cual implica reconocer las diferencias regionales que influyen en la relación que se establece con el Estado, las actividades que desarrollan y las decisiones que adoptan¹².

A partir de lo anterior se debe considerar que no toda la población rural es campesina y que no toda la población campesina está ubicada en las zonas rurales. Por ese motivo, para garantizar de manera adecuada el derecho a la educación es necesario que esta sea pertinente, en consideración a las condiciones propias de las zonas rurales con sus potencialidades y retos.

⁸ Disponible en: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-12/P.A.L.077-2022C%20%28CAMPESINO%20SUJETO%20DE%20DERECHOS%29.pdf>

⁹ Comisión de Expertos integrada por Olga Lucía Navarro y otros. *Conceptualización del campesinado en Colombia*. 2018. Disponible en https://www.icanh.gov.co/recursos/user/ICANH%20PORTAL/SUBDIRECCI%C3%93N%20CIENT%3%8DFICA/ANTROPOLOGIA/Conceptos/2020/Conceptualizacion_del_campesinado_en_Colombia.pdf

¹⁰ *Ibidem*, pág. 7

¹¹ *Ibidem*, pág. 8.

¹² *Ibidem*, pág. 8 – 9.

3. Contexto general

En Colombia, la educación se define como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes, así lo ha planteado la Corte Constitucional. *“(...) El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes.*

En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable.

En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política (...).¹³

En la Constitución Política se dan las notas fundamentales de la naturaleza del servicio educativo, al establecer en su artículo 44 lo siguiente:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

En ese orden de ideas, se trata de un derecho de la persona, de un servicio público que tiene una función social y que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia respecto del servicio educativo con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. También se establece que se debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para cumplir con el alcance que a este derecho se le otorgó en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 13 y 14, ese alcance ha sido desarrollado en la Observación General No. 11 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que expidió en 1999, donde se planteó que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las características descritas en el capítulo del derecho a la educación en el sistema constitucional colombiano, las cuales han sido reiteradas por la Corte Constitucional en diferentes sentencias, a saber: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Como se indicó en el Capítulo anterior, estas características de la educación han sido una base para el desarrollo jurisprudencial en Colombia teniendo en cuenta que

¹³ Sentencia T-743 de 2013 de la Corte Constitucional

geográficamente se tienen zonas urbanas y rurales, y el acceso en la ruralidad es limitado. Por eso, la Corte Constitucional ha indicado que:

“(...) La accesibilidad geográfica cobra una especial importancia cuando la verificación de la no trasgresión del derecho a la educación ocurre en zonas rurales del territorio nacional. En efecto, es en los lugares más apartados donde la falta de recursos hace que desafortunadamente la inversión en el sector educativo, no pueda ser lo más prioritario para las administraciones locales, e igualmente, ocurre que en muchos de los casos, son los menores quienes viviendo apartados de los cascos urbanos no alcanzan a constituir un número suficiente de personas que pueda justificar la inversión tan considerable que implica crear nuevas instituciones educativas más cerca a sus hogares. Sin embargo, la educación debe seguir siendo geográficamente accesible para todos los menores, independientemente de qué tan remoto sea su hogar. Esta corporación, analizando un caso donde existiendo una institución educativa en la vereda 88, del corregimiento de Petrólea, en el Municipio de Tibú (Norte de Santander), donde se encontraban matriculados 25 niños, pero que no contaba con planta de docentes, lo que les imposibilitaba a estos acudir a la escuela y recibir atención integral, terminó por establecer unos estándares básicos para la educación de los menores que habitan en las zonas rurales, a saber:

“(...) atendiendo los mandatos superiores la satisfacción del derecho a la educación de los niños y niñas que habitan zonas rurales implica i) que las escuelas deben estar disponibles en todos los centros poblados o a una distancia razonable para que los menores puedan asistir a ellas (obligación de accesibilidad); ii) que los centros educativos cuenten con las condiciones materiales mínimas exigidas para prestar el servicio a los discentes (obligación de aceptabilidad); y, iii) que se nombren docentes idóneos y en cantidad suficiente para atender la demanda educativa en forma continua (obligación de asequibilidad). En este sentido se ha pronunciado la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, quien ha hecho hincapié en que uno de los grandes retos de los Estados en torno a la disponibilidad de la educación es hacer asequible la enseñanza primaria a las comunidades rurales aisladas”.¹⁴

En este sentido, es importante garantizar que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de todo el territorio nacional puedan tener acceso a la educación en aras de disminuir las desigualdades, brindar más y mejores oportunidades que aporten al desarrollo y a la construcción de paz territorial.

Ahora bien, el sistema educativo colombiano lo conforman: la Educación Inicial, la Educación Preescolar, la Educación Básica, la Educación Media y la Educación Superior. De acuerdo con la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), de conformidad con el artículo 67, en Colombia se define y desarrolla la organización y prestación del servicio de educación formal por niveles de la siguiente manera: (i) Preescolar, que comprende al menos un grado obligatorio; (ii) Educación Básica con una duración de nueve grados, dividida en Básica Primaria (cinco grados) y Básica Secundaria (cuatro grados) y (iii) la educación media, que tiene una duración de dos grados y culmina con el título de bachiller.

3.1. Educación Inicial

Concibiendo a las niñas y niños como centro y propósito de las políticas educativas, es fundamental reconocer la incidencia que tiene la Educación Inicial en su desarrollo integral y en su constitución como sujeto de derechos, sobre todo, teniendo en cuenta que es reconocida como un derecho impostergable de la Primera Infancia desde el Código de Infancia y Adolescencia (artículo 29).

El estudio sobre Equidad para la Infancia (2016), sustenta que cuando las niñas y los niños no tienen acceso a Educación Inicial de calidad, presentan un profundo retraso cognitivo y del lenguaje al momento de ingresar a la escuela. Lo anterior, exige garantizar la calidad educativa desde la Educación Inicial a través de la universalización, lo cual, permita reducir

14 Sentencia T-105 de 2017

las brechas de inequidad y sentar bases que permitan la permanencia y el ejercicio de las libertades a lo largo de la vida.

Así mismo, a propósito de los estudios de Heckman (2008)^[15], la evidencia ratifica que la inversión desde la Primera Infancia tiene efectos positivos a largo plazo. Igualmente, refiere que la educación en la Primera Infancia tiene incidencia de manera determinante en el proceso de desarrollo, es decir en el bienestar físico, el desarrollo social y afectivo, el desarrollo del pensamiento y del lenguaje y el desarrollo cognitivo en el marco de la integralidad del ser, esto acorde con lo expuesto por Unesco (2007)^[16]. Por otra parte, se han evidenciado los impactos positivos de la Educación Inicial en el desempeño social en la vida adulta, la autonomía de las mujeres, la adopción de ciudadanía crítica contribuyendo en la reducción de las desigualdades sociales y económicas, entre otros.

Por lo anterior, lograr la **universalización de la educación para la Primera Infancia es un compromiso político internacional** asumido por los gobiernos de la región en el *Marco de Acción de la Declaración de Dakar acerca de la Educación para Todos*¹⁷ implica aumentar la oferta de Educación Inicial (de 0 a 6 años) y potenciar su carácter educativo constituye la tercera meta general que se han propuesto los gobiernos de la región a 2021, máxime si se tiene en cuenta que la oportunidad del ingreso de niñas y niños en Educación Inicial favorece la permanencia, logros de aprendizaje y transitar armónicamente en niveles educativos establecidos.

Bajo ese contexto, es importante resaltar que el total de matrícula de Preescolar registrada en el Sistema Integrado de Matrícula (Simat) a 31 de julio de 2023 es de 912.383, en donde el 65 % corresponde al sector oficial (593.169) y el 35 % restante al no oficial (319.214) y su ubicación por zona está distribuida en un 23 % rural y 77 % urbano. De dicha matrícula, un 6 % corresponde a la atención de grupos étnicos (58.301), en donde un 60 % es población indígena (34.972), 40 % población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera - NARP (23.311) y el 0,03 % de niños y niñas pertenecen a otras etnias (18).

En el caso de la atención de niños y niñas en situación de discapacidad, hay 5.384 matriculados en los grados de Preescolar, de los cuales 3.511 (65 %) están en el sector oficial y los restantes 1.873 en el sector no oficial (35 %). A continuación, se presentan las cifras de coberturas bruta y neta para los grados de Preescolar al cierre de la vigencia 2022, por región:

REGIÓN	COBERTURA BRUTA			COBERTURA NETA		
	PREJARDÍN	JARDÍN	TRANSICIÓN	PREJARDÍN	JARDÍN	TRANSICIÓN
Región Caribe	10,14 %	13,51%	105,88 %	7,58 %	9,59 %	65,53 %
Región Pacífico	6,32 %	11,36%	85,58 %	4,88 %	8,59 %	59,24 %
Región Llanos	6,55 %	10,90%	91,76 %	5,72 %	8,76 %	65,10 %
Región Centro - Sur Amazonía	6,33 %	10,49%	99,02 %	5,26 %	7,92 %	67,64 %
Región Eje Cafetero y Antioquia	11,36 %	15,01%	92,41 %	8,91 %	11,74%	72,10 %
Región Centro - Oriente	15,73 %	28,69%	89,93 %	12,97 %	22,88%	67,34 %
Nacional	10,87 %	17,43%	94,59 %	8,65 %	13,44%	66,18 %

Fuente: Simat, cierre 2022

Frente a lo anterior, se puede apreciar que, en el caso de la cobertura bruta, la Región Caribe y la Región Centro-Sur-Amazónica son las que tienen mayor porcentaje en el grado de Transición y en el caso de los grados de Jardín y Prejardín, las regiones Centro-Oriente y Eje Cafetero y Antioquia son las de mayor porcentaje seguidas por la Región Caribe.

15 Heckman (2008). The Productivity Argument for Investing in Young Children. *Review of Agricultural Economics* 29(3), pág. 446-493

16 UNESCO (2007). Strong Foundations. Early childhood education and care. EFA Global Monitoring Report. UNESCO: París, pág. 111

17 UNESCO (2000). Marco de Acción de Dakar Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes", pág. 8

Respecto a la cobertura neta, en el grado Transición las regiones Eje Cafetero y Antioquia y Centro-Sur-Amazonía son las de mayor porcentaje, mientras que para los grados Jardín y Prejardín se mantienen igualmente las regiones Centro-Oriente y Eje Cafetero y Antioquia como las de mayor porcentaje seguidas por la Región Caribe.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que las coberturas en el caso de los grados Prejardín y Jardín tienen un máximo de 29 % y en el caso del grado Transición la cobertura neta es de apenas el 66 %, por lo cual, se hace evidente la necesidad de avanzar en la universalización con la ampliación progresiva en estos grados que hacen parte del segundo ciclo de la Educación Inicial.

Por otra parte, y en relación con el marco normativo interno, la Constitución Política de Colombia, a través de su artículo 44, establece la prevalencia de los derechos de los niños y las niñas frente a los derechos de los demás, e indica que corresponde a la familia, a la sociedad y al Estado, asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Así mismo, a través del artículo 67, consagra la educación como un **derecho de la persona y un servicio público** que tiene una función social; que el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la misma, y que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia con el fin de velar por su calidad, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a las niñas y los niños, las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

En Colombia, el servicio educativo fue regulado a través de la Ley 115 de 1994 “*Ley General de Educación*” la cual, reconoció que está organizado en tres (3) niveles de educación formal: **Preescolar, Educación Básica y Educación Media**, ciclos (Básica Primaria y Secundaria) y grados (1.º a 11.º).

Sin embargo, con posterioridad a la expedición de la Ley 115 de 1994, el Estado colombiano ha evolucionado técnica, política y normativamente en lo concerniente a los servicios educativos que deben recibir las niñas y los niños en Primera Infancia, etapa que de conformidad con las disposiciones del artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 *Código de Infancia y Adolescencia*, comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad, es decir, determinó que el Preescolar, es parte de la garantía del derecho impostergable a la Educación Inicial. La inclusión de los cero (0) años en la franja poblacional implicó reconocer que los servicios de Educación Inicial también deben dirigirse a las mujeres gestantes, con el fin de promover su participación y resignificar los imaginarios relacionados con el cuidado y la crianza siendo movilizadoras de experiencias que le permitan al bebé construir vínculos con la familia, conectarse con los cuidadores principales a través del juego, la narración de historias, la música, entre otras acciones. Estas experiencias enriquecen el desarrollo y permiten que, desde el vientre, las niñas y niños en gestación construyan vínculos con sus familias a través de interacciones afectuosas y sensibles que les dan seguridad y confianza.

El Código de Infancia y Adolescencia, a través de su artículo 29, estableció que la Primera Infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano, que desde esta etapa los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en ese Código y que **son derechos impostergables** de la Primera Infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y **la Educación Inicial**.

Posteriormente, el Gobierno Nacional implementó la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, denominada “*De Cero a Siempre*”, la cual fue establecida como **Política de Estado** a través de la Ley 1804 de 2016, cuya implementación ha buscado que la definición de la Educación Inicial tenga una mirada amplia orientada al **desarrollo integral** en perspectiva de **la Atención Integral**, y no solo desde el ingreso o enseñanza y aprendizaje de las niñas y los niños al sistema educativo. Así, la política de Estado define la **Educación Inicial** como un proceso educativo pedagógico intencionado, permanente y estructurado, a través del cual, los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, estableciendo que la familia es un actor central de dicho proceso (artículo 5). Así mismo, dispuso que la orientación política y técnica de la Educación Inicial, así como su reglamentación, estarían a cargo del Ministerio de Educación Nacional.

En esa medida para Colombia, en alineación con las disposiciones de la Unesco para atención y educación de la Primera Infancia, la política de Estado para el desarrollo integral a la Primera Infancia ha establecido una propuesta de Atención Integral que comprende estructurantes del desarrollo interdependientes como el cuidado y crianza; salud, alimentación y nutrición; Educación Inicial; participación; ejercicio de la ciudadanía y recreación.

En el marco de dichas disposiciones, el Ministerio de Educación Nacional desarrolló acciones necesarias y pertinentes para el posicionamiento, orientación y ejecución de la política pública de Educación Inicial en el país generando lineamientos técnicos y pedagógicos y realizando un trabajo técnico y de acompañamiento a las Entidades Territoriales para su implementación y en el año 2022 buscando coherencia con la normativa (Leyes 115 de 1994, 1098 de 2006 y 1804 de 2016), reglamentó la Educación Inicial mediante el Decreto 1411 de 2022, compilado en el Decreto único del sector educativo 1075 de 2015 reconociendo que es un servicio educativo.

Este propósito de protección a la Primera Infancia se ha visto reflejado en los **Planes Nacionales de Desarrollo desde el 2010** hasta la fecha, los cuales han resaltado la importancia de promover y garantizar el derecho a la Educación Inicial en el marco de la Atención Integral para las niñas y los niños menores de (6) años. Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *Colombia, potencia mundial de la vida*, ha definido como una de sus apuestas una **Primera infancia feliz y protegida** para que las niñas y los niños se desarrollen integralmente y crezcan en condiciones de amor, juego y protección. La meta del cuatrienio es pasar de 1,9 millones a 27 millones de niñas y niños de 0 a 5 años **atendidos con Educación Inicial en el marco de la Atención Integral** en articulación con el Sistema Nacional del Cuidado.

Así las cosas, en atención a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha reconocido a la educación como Derecho Fundamental en Colombia, y a la luz, de la expedición de una Ley Estatutaria para regular este derecho, es necesario que esta Ley resuelva el vacío jurídico que presenta el actual marco normativo legal (Ley 115 de 1994, Ley 1098 de 2006 y Ley 1804 de 2016), que el sector educativo trató de resolver vía Decreto reglamentario (Decreto 1411 de 2022). La Educación Inicial debe ser reconocida en esta Ley Estatutaria como el **primer nivel del sistema educativo colombiano**, y se debe indicar claramente que este nivel **lo constituyen dos ciclos**, los servicios educativos dirigidos a niñas y niños menores de 3 años y el Preescolar que es el ofrecido por el sector educativo oficial con sus tres grados (Prejardín, Jardín y Transición) como el segundo ciclo. Es una necesidad que tiene el país de avanzar hacia la verdadera armonización. En la actualidad se suele mencionar a la Educación Inicial como nivel, pero no es así, el nivel es solo el Preescolar.

En busca de esa armonización que requiere el país, se hace necesario también, indicar cuales son los prestadores del servicio de Educación Inicial, dado que la oferta pública del primer ciclo de la Educación Inicial es ofrecida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf) y por oferta propia de algunas entidades territoriales como Bogotá a través de la Secretaría Distrital de Integración Social (Sdis) Medellín con Buen Comienzo, entre otras. Así mismo, es necesario plantear, el propósito de buscar la universalización progresiva de la Educación Inicial en el marco de la Atención Integral estableciendo un periodo de tiempo para que el Estado garantice este derecho impostergable y fundamental.

Se debe reconocer que la Educación Inicial parte de la concepción integral de las niñas y niños con una perspectiva que debe extenderse y armonizarse con los procesos de formación de la Educación Básica con especial énfasis en los tres primeros grados, en el marco de un proceso progresivo de avance, aprendizajes y desarrollo.

3.2. Educación Básica y Media

La Educación Básica y Media es identificada como Educación Primaria y Secundaria, la cual está compuesta por nueve grados y se estructura en torno a un currículo común, conformado por las áreas fundamentales del conocimiento y de la actividad humana (Ley 115. Art.19). Esta incluye los ciclos de Básica Primaria, constituido por los grados de primero a quinto y Básica Secundaria, que va de sexto a noveno grado. Ha establecido como apuesta estratégica dar un nuevo sentido al tiempo y a la jornada escolar para aumentar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. Una apuesta que se logrará con la

implementación de una estrategia de formación integral que incorpore la cultura, el deporte, la recreación, la actividad física, el arte, la ciencia, el pensamiento histórico, la innovación y la estrategia de educación Crese (Ciudadanía para la Reconciliación, Antirracista, Socioemocional y para la Acción climática) en prácticas pedagógicas pertinentes a los contextos.

De este modo, la apuesta estratégica para la formación integral propone una educación dialógica y flexible, y para esto, es necesario construir espacios de reflexión y aprendizaje abiertos al mundo, el barrio, el municipio, sin perder de vista la conexión con dinámicas territoriales, regionales, nacionales y globales. Así, los estudiantes, además de desarrollar aprendizajes básicos en torno a procesos como leer, escribir, indagar, explicar, razonar, solucionar problemas, las áreas del lenguaje, las matemáticas, las ciencias naturales y sociales, entre otros, pueden aprender investigando y participando en escenarios que promueven el desarrollo de competencias. Lo anterior demanda una articulación entre conocimientos, actitudes y habilidades propias del siglo XXI a través del reconocimiento de sí mismo y del otro, así como convivencia con los otros a fin de alcanzar sus proyectos de vida desde sus capacidades individuales, los cuales son fundamentales. Para ello, se requiere del desarrollo de “nuevas pedagogías, nuevos enfoques de los planes de estudio, un nuevo compromiso con los profesores, una nueva visión de la escuela y una nueva apreciación de los tiempos y los espacios en la educación” (Unesco, 2022, p. 60)¹⁸

La formación integral se puede entender, entonces, como un proceso en el que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes potencien su autonomía, su capacidad de pensar, actuar y transformarse, así como la de recrear un proyecto de vida que posibilite diversas opciones para acercarse a metas y propósitos propios y colectivos. Este proceso tiene que darse en igualdad de condiciones para enfrentar situaciones cotidianas que aportan a la generación de nuevas dinámicas en sus comunidades (SED, 2020).

Algunas de las acciones clave que se identifican en la formación integral son:

1. Fortalece las estrategias de ampliación y uso significativo del tiempo escolar desde el Preescolar hasta la Media por medio de una oferta que potencia las competencias básicas y del siglo XXI¹⁹, desde prácticas artísticas y culturales, deporte, pensamiento histórico, la ciencia, la tecnología y la innovación, el emprendimiento y educación Crese.
2. Enriquece las estrategias didácticas y prácticas pedagógicas a partir de los intereses y la participación genuina de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes para promover procesos de enseñanza y aprendizaje.
3. Reconoce a niñas, niños, adolescentes y jóvenes como sujetos activos de derechos que son capaces de contribuir a la transformación de los entornos donde crecen y se desarrollan.
4. Integra la diversidad, incluida la de saberes y de concepciones del mundo, que contribuyen a construir la identidad y autonomía de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
5. Identifica y responde a las necesidades, oportunidades y potencialidades de los contextos locales, regionales, nacionales y globales.
6. Valora los saberes de grupos étnicos, comunidades campesinas, ancestrales, negras, raizales, palenqueras, afrodescendientes y populares, así como el saber científico.
7. Impulsa el desarrollo de capacidades personales y sociales orientadas al desarrollo de proyectos de vida con sentido y dignidad.
8. Reconoce y dignifica la labor docente, así como sus experiencias para las transformaciones curriculares, al igual que el papel de la investigación en el diseño e implementación de dichas transformaciones.
9. Resalta la importancia de las familias en el desarrollo integral y el aprendizaje de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

18 Se reconocen dentro de las competencias del siglo XXI: la creatividad, el pensamiento crítico, la comunicación y la colaboración.

19 Unesco y Fundación SM. (2022). Re imaginar juntos nuestros futuros. Un nuevo contrato social por la educación. "https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379381_spa" https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379381_spa

10. Valora y protege todas las formas de vida desde una perspectiva holística y relacional.
11. Conecta a los sujetos con el territorio propiciando ambientes de aprendizaje, abiertos y diversos como escenarios que favorezcan la mediación pedagógica para el desarrollo del trabajo autónomo y colaborativo.
12. Reconoce la importancia del desarrollo de habilidades desde el lenguaje como capacidad y las matemáticas como ciencia, en estrecha relación con las áreas fundamentales.
13. Implementa estrategias que aportan a la gestión curricular mediante el trabajo de acompañamiento a colectivos de maestros y maestras.
14. Promueve la reflexión pedagógica y la sistematización de experiencias, a partir de procesos de investigación educativa, con el objetivo de reducir las brechas de calidad educativa.

Adicionalmente, durante estas dos últimas décadas, entidades dedicadas a la educación y diversos grupos de investigación en Colombia (CAF, 2020²⁰) y el mundo (Thompson & Lagattuta, 2006²¹) han aportado evidencia sobre tres aspectos fundamentales respecto a la incidencia de la educación para el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo de competencias socioemocionales en los aprendizajes de cada estudiante y en el desarrollo integral, a saber:

1. Es importante iniciar acciones desde la Primera Infancia y a lo largo del curso de vida porque las emociones se encuentran entre las características biológicas del funcionamiento humano y están profundamente arraigadas en el cerebro en desarrollo;
2. Se deben tener en cuenta diversos entornos en los que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes interactúan, pues el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo socioemocional sucede dentro y fuera del aula, en la comunidad, la familia y de manera cada vez más evidente en los entornos digitales y
3. Es necesario transformar los contextos y fortalecer las competencias en las personas adultas con quienes niños, niñas, adolescentes y jóvenes interactúan.

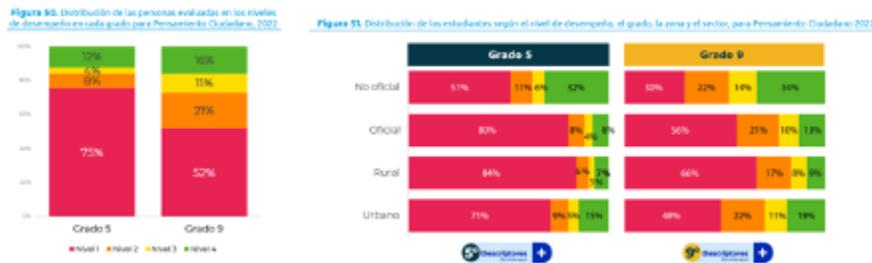
Estos retos continúan presentes, puesto que de acuerdo con el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (Pisa, por sus siglas en inglés) el 32 % de los estudiantes en Colombia reportaron haber sido víctimas de acoso escolar, mientras que en los países de la Oede el promedio es del 23 %. Así mismo, mientras que en estos países sólo el 21 % de los estudiantes habían faltado un día al colegio y el 48 % de los estudiantes ha llegado tarde en las dos semanas previas al examen, en el país estas proporciones corresponden al 44 % y 45 % de forma respectiva. Por ende, existe la necesidad de seguir trabajando en la construcción de capacidades socioemocionales para la ciudadanía y la reconciliación como una forma de contribuir a la formación integral de los individuos y a la construcción de paz en sociedad.

También es importante mencionar que el país participó en la última encuesta sobre habilidades emocionales y sociales (SSES, por sus siglas en inglés). En esta investigación sólo participaron Bogotá y Manizales y se resaltó la iniciativa de escuelas urbanas activas de Manizales para enfrentar la deserción escolar mediante el aprendizaje de competencias para el siglo XXI. De forma reciente, el Icfes desarrolló en 2022 las Pruebas Saber para grados 3.º, 5.º y 9.º en el que “un porcentaje de estudiantes superior al 70 % en 5.º y 50 % en 9.º se ubicó en el nivel de desempeño más bajo”. (Ver Gráfico 1).

20 CAF (2020). Modelo de formación para la ciudadanía en Colombia. CAF. Recuperado de https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1636/Modelo_de_formacion_para_la_ciudadania_en_Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y

21 Thompson, R., & Lagattuta, K. (2006). *Feeling and Understanding: Early Emotional Development*. E. K. Publishing.

Gráfico 1: Desempeño en Pensamiento Ciudadano Saber 3.º, 5.º y 9.º 2022



Fuente: Informe Nacional de resultados Saber 3.º, 5.º y 9.º Icfes 2022.

Asimismo, se observó para ambos grados que el sector oficial tiene un mayor porcentaje de estudiantes en el nivel 1, en comparación con el sector no oficial. Por lo tanto, hay una necesidad de fortalecer las habilidades que posibiliten que los estudiantes actúen de manera activa y constructiva en la sociedad.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que la Educación Media constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados (10.º y 11.º). Tiene como fin la comprensión de ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la Educación Superior y al trabajo. El Ministerio de Educación Nacional se ha enfocado en fortalecer programas y proyectos que permitan avanzar hacia una educación para el ejercicio de la ciudadanía, los derechos humanos, el desarrollo igualitario y sostenible. Esto, a partir de la Ley 1620 de 2013 que dio origen al “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”. También es fruto de esta Ley, el Acuerdo de Paz de 2016, la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, así como el Plan Decenal de Educación 2016-2026 que en su desafío 7 se enfoca en “*construir una sociedad en paz con equidad, inclusión, respeto a la ética y equidad de género*”; una meta en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS planteados para el 2030, especialmente los ODS 3, 4, 5 y 13.

En los últimos años se han realizado varios estudios que abordan estados, caracterizaciones y diagnósticos del nivel de Educación Media, los cuales han logrado caracterizar cuáles han sido las causas y las consecuencias que configuran las problemáticas del nivel. Dichos estudios convergen en que, la atención primordial para la Educación Media debe estar dirigida a:

- **Falta de universalización de la oferta (cobertura y acceso):** la baja cobertura y acceso desigual que presenta el nivel trae como consecuencia directa una tasa alta de deserción. Por ejemplo, para 2021, la tasa neta de cobertura de la educación media fue de 49,2 %. Si bien se reconoce que esta ha venido aumentando en los últimos años, aún es considerado como un indicador bajo (Ocde, 2016^[22]), lo que influye en que los jóvenes del país presenten niveles incipientes frente a la Educación Superior. En el mismo año, se registró una cobertura neta a nivel nacional de 48,73 % siendo más bajo para la zona rural con un 40,58 %, que para la zona urbana que tuvo un 51,74 %. En cuanto a deserción, esta fue a nivel nacional de 3,02 %, cifra que, además, evidencia inequidad en el acceso entre lo rural y lo urbano.
- **Baja pertinencia respecto a las expectativas, realidades y necesidades de los jóvenes:** la oferta de la Educación Media es excesivamente homogeneizante en procesos y resultados académicos. El desarrollo de competencias necesarias para el mundo laboral, la continuidad de su trayectoria educativa, el desarrollo de su emocionalidad y el ejercicio de la ciudadanía son factores que no se han considerado centrales en la propuesta educativa del nivel (Ocde, 2016; MEN,

22 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde). (2016). Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf

2022^[23]). Esto pone en evidencia otro aspecto relacionado con los bajos desempeños de los estudiantes, de acuerdo con los comparativos de pruebas nacionales e internacionales (Qualificar-Crece, 2012^[24]; Fedesarrollo, 2014^[25]; Unicef-MEN, 2020^[26]). Lo anterior, afecta las expectativas que tienen los jóvenes y sus familias frente a la importancia que la Educación Media puede brindar para el presente y el futuro de los adolescentes y jóvenes, y las posibilidades para el ingreso a la Educación Superior. Es importante señalar que las expectativas que tienen los estudiantes para ingresar a la Educación Superior son menores en las zonas rurales frente a las zonas urbanas (Universidad de los Andes, 2016^[27]).

- **Falta de reglamentación del nivel:** la no reglamentación de la Educación Media como ciclo obligatorio, además de no contar con una concepción para este ciclo, así como con identidad propia y un marco particular y diferencial (Unicef-MEN, 2020), han provocado que se identifique como extensión del ciclo básico. Además, su currículo, desde las áreas fundamentales, deja de lado la relación con la etapa de vida de jóvenes y adolescentes, así como con el tránsito y el reconocimiento diferencial de la juventud. Claro está, se ha avanzado en la gratuidad, pero es vital la generación de una oferta obligatoria y con ajustes curriculares diferenciales para el avance del nivel.
- **Bajo reconocimiento de acompañamiento social y configuración identitaria de los jóvenes:** junto a los anteriores, el desarrollo de un nivel que no tiene como focos centrales el acompañamiento para configurar y ejercer ciudadanía plena, la gestión de lo socioemocional y la determinación orgánica de lo socio ocupacional teniendo como centro al joven hacen que el nivel sea solo una extensión academicista. Por esto, es necesario concebir focos de trabajo asociados a estos organizadores y generar estrategias que permitan reconocer la importancia de la Educación Media, y así, superar la realidad en determinados sectores, por lo general, rurales, donde la edad de los jóvenes representa la posibilidad para las familias de obtener un ingreso económico. Esto conlleva a la prioridad de la familia, en términos económicos, por encima de la permanencia del joven o adolescente. En consecuencia, se requieren estrategias de apoyo a economías familiares que subsanen esta problemática, y a la vez, fortalezcan el sentido e importancia del nivel.
- **Ausencia de valor agregado del nivel:** como se ha reconocido, el no contar con una identidad propia y diferencial para este nivel, ha dificultado el tránsito hacia trayectorias educativas en la Educación Superior y el mundo del trabajo; y el paso de grado 9.º a la Media (MEN, 2022; Universidad de los Andes, 2016). Estudiantes, familias y maestros consideran la Educación Media como una etapa opcional de la Educación Básica Secundaria con poco valor y un uso específico (Ocde, 2016). Situación que se ve con mayor fuerza en las zonas rurales y en las zonas posconflicto; el hecho de haber sido víctima del conflicto tiene impactos negativos en los jóvenes, en la asistencia escolar y el acceso a la Educación Superior; además, estos jóvenes presentan aumentos de depresión, ansiedad y estrés (Universidad de los Andes, 2019). Factores, como los mencionados, refuerzan la poca pertinencia en el nivel, disminuyen las expectativas de los jóvenes y generan la necesidad de constituir una red de apoyo que aporte un sentido de realidad al nivel.

En este contexto, tanto la política como los programas y proyectos que se implementen deben concentrarse en garantizar que todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes logren desarrollar sus competencias, habilidades, capacidades y potencialidades en un sistema

23 MEN (2022). Nota Técnica. Doble titulación: apuesta por la pertinencia y la protección de trayectorias desde la educación media. https://www.mineduccion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_20.pdf

24 Qualificar-Crece. (2012). Valoración del marco legal y administrativo de la educación media en Colombia. Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales. Documento de circulación interna.

25 FEDESARROLLO. (2014). Informe Final. La educación básica y media en Colombia: Retos en equidad y calidad.

26 UNICEF-MEN (2020). Documento Borrador. Lineamientos para la renovación de la educación media en Colombia.

27 Universidad de los Andes (2016). Caracterización de la educación media en Colombia La educación media en Colombia: una mirada al contexto internacional.

educativo más inclusivo, equitativo, que responda a los retos de sus contextos, contribuyendo así con su desarrollo integral. En últimas, son ellos los protagonistas y el centro de la política educativa nacional; pero para que esto sea una realidad, se deben generar las condiciones y transformaciones con otros sectores, así como con las familias dentro de un marco de corresponsabilidad.

Todo esto implica estructurar el sistema educativo en torno a la comprensión de la persona como un todo, en una integralidad sistémica que depende de sus atributos individuales, de su entorno familiar y de su relación con el contexto social, cultural y ambiental. Por lo tanto, garantizar el fortalecimiento de la calidad de la educación y una resignificación del tiempo escolar son factores fundamentales en la estrategia de educación ciudadana, para la reconciliación, antirracista, socioemocional y la acción climática (Crese).

La implementación de estas estrategias conlleva de manera implícita y explícita el desarrollo de esquemas de ampliación o resignificación del tiempo en la escuela. Por ello, es importante avanzar en la generación de condiciones que posibiliten la implementación gradual, progresiva y pertinente tanto de la jornada única (JU) y otros esquemas de ampliación del tiempo escolar como la jornada escolar complementaria (JEC).

Por otra parte, es necesario señalar que Colombia ha sido impactado por las desigualdades e inequidades y que sigue en la búsqueda de la paz. Lo anterior, implica que la educación de calidad no puede limitarse a la medición de los aprendizajes conceptuales y procedimentales; requiere reconocer a niñas, niños, adolescentes y jóvenes como sujetos activos de derechos que son capaces de contribuir a la transformación de los entornos que habitan. Además, se debe reconocer y valorar la diversidad, incluida la de saberes populares y de concepciones ancestrales del mundo, que ayudan a construir identidad; también impulsa los proyectos de una vida digna, es decir, a que las personas puedan vivir bien (tener acceso y garantía de derechos), vivir como quiere (implica poder elegir, decidir y crecer en autonomía) y vivir sin humillaciones (no ser rechazado, humillado o discriminado por causa de sus decisiones).

Por consiguiente, es esencial aportar a la reflexión pedagógica con las diversas comunidades educativas del país para generar transformaciones en las políticas, las culturas y en las prácticas educativas. Un propósito que también contribuye a la paz total, la sostenibilidad y al buen vivir desde el sector educativo.

Alcanzar este propósito que antes que nada es pedagógico, implica para el sector educativo aportar a una sociedad más resiliente, asertiva, pacífica, democrática, participativa, inclusiva y sostenible. Por tanto, exige fortalecer la escuela como epicentro de los cambios sociales que se requieren en el sueño de la Colombia que queremos, con un rol protagónico de los docentes y de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

Lo anterior, implica como ya se ha indicado, realizar procesos de fortalecimiento de capacidades de reflexión y acción por parte de las comunidades educativas respecto de sus prácticas pedagógicas, su gestión, su cultura institucional y sus procesos de evaluación. De esta manera, se trasciende de un Proyecto Educativo Institucional o comunitario centrado en lo académico, los conocimientos y saberes disciplinares, y en las dinámicas punitivas y sancionatorias, a un Proyecto Educativo Institucional (PEI) o Proyecto Educativo Comunitario (PEC) que potencie una forma de aprender más constructiva, dialógica, significativa y empática, centrada en el desarrollo del ser. Ese enfoque permitirá la generación de acuerdos y mecanismos restaurativos, participativos y pertinentes a los contextos y realidades promoviendo interacciones y diálogos basados en principios democráticos, incluyentes, de promoción de los derechos humanos, que reconocen y potencian en cada persona, su identidad, sus capacidades y competencias.

Teniendo en cuenta las orientaciones descritas por nivel educativo anteriormente, el Ministerio de Educación Nacional reitera la necesidad de regular el derecho fundamental a la educación con el propósito de garantizar la formación integral inclusiva, equitativa con calidad que fomente el pleno desarrollo de la personalidad y fortalezca el respeto a los derechos humanos.

3.3. Educación Superior

La Educación Superior cumple un papel estratégico en el proyecto de desarrollo económico, social y político del país. En diferentes escenarios nacionales e internacionales se ha mencionado la importancia de este nivel de formación en el avance y progreso de las personas y sociedades.

En los años recientes Colombia ha trabajado de manera decidida para crear las condiciones que garanticen a todos los colombianos el ingreso a la educación, particularmente en los niveles de Preescolar, Básica y Media. Esta intención se hizo explícita en la Constitución Política de 1991 en su artículo 67, donde se reconoce que: “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”. Dicho artículo establece que la educación será obligatoria entre los 5 y 15 años, es decir, solamente la Educación Básica.

Ahora bien, frente a la Educación Superior, la Ley 30 de 1992 estableció que este nivel sería accesible a quienes demostraran poseer ciertas capacidades y condiciones, alejándola así del concepto de derecho fundamental y derivando en la reproducción histórica de inequidades en el acceso y permanencia.

Si bien, en términos de cobertura Colombia se encuentra en el promedio de América Latina y el Caribe, aún estamos por debajo del promedio alcanzado por los países de la Ode que registran tasas de más del 70 %. Para 2022, el indicador de tasa de cobertura en Educación Superior se ubicó en 54,9 %, lo que da cuenta de un crecimiento significativo de más de veinte puntos porcentuales en los últimos quince años y de cerca de cuarenta puntos porcentuales desde la sanción de la Ley 30 de 1992. Para el año 1992 la cobertura en Educación Superior alcanzaba una tasa del 15 % y para 2008 del 34 %.

No obstante, los esfuerzos ingentes adelantados por el Estado colombiano para fomentar el acceso a la Educación Superior a lo largo de las tres décadas de vigencia de la Ley 30, la realidad del país indica que actualmente muchos jóvenes, más de dos millones entre los 17 y 21 años, no han tenido la oportunidad de ingresar a la Educación Superior.

El acceso a Educación Superior se ha venido convirtiendo con el paso de los años en una posibilidad real para los jóvenes del país. Alrededor del 60 % de los nuevos estudiantes que ingresan a primer semestre provienen de hogares cuyos ingresos no superan los dos salarios mínimos mensuales y el 56,8 % pertenece a los grupos A – pobreza extrema y B – pobreza moderada del Sisben 4. No obstante, las brechas regionales y poblacionales en cobertura persisten y tienden a ampliarse. Para 2022 Departamentos como Vaupés (2,9 %), Vichada (6,3 %), Arauca (6,8 %), Amazonas (8,2 %), Guainía (10,2 %), Putumayo (18,6 %) y La Guajira (20,4 %) presentan porcentajes muy bajos de cobertura confirmando así las asimetrías regionales.

Para el año 2018, del total de estudiantes atendidos en Educación Superior, 27.815 registraban pertenecer a grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos, comunidades negras, raizales, palenqueros y Romm); 5.980 declaraban presentar algún tipo de discapacidad y 246.678 eran reconocidos como víctimas del conflicto armado interno. Para 2022, si bien el número de matriculados pertenecientes a poblaciones históricamente excluidas presenta un crecimiento significativo en el reporte, su participación dentro del total de matriculados sigue siendo baja, evidenciando la persistencia de fenómenos que obstaculizan las posibilidades de acceso a la Educación Superior. Para 2022, se reportan 64.013 matriculados pertenecientes a grupos étnicos, 12.949 presentan algún tipo de discapacidad y 306.334 son reconocidos como víctimas.

Las brechas de acceso a educación media en algunos territorios del país, se convierte en uno de los factores que afecta el acceso posterior de los jóvenes a la educación superior. A nivel nacional, la tasa de cobertura bruta en educación media se ubica en el 89,9% y la tasa de cobertura neta en 48,7%. En departamentos como Vichada, Vaupés y Guainía la tasa de cobertura bruta en educación media apenas supera el 40%.

Otro factor que restringe de manera sustancial el acceso a la educación superior en Colombia es la alta concentración de la oferta de instituciones y programas en algunas regiones. La carencia de infraestructuras físicas y tecnológicas de educación media y superior y la limitada oferta de programas académicos pertinentes y de calidad es un común denominador en los territorios rurales y rurales dispersos, en las zonas de frontera y en las zonas de conflicto o postconflicto.

Sumando el aporte de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas y privadas, en la actualidad se ofertan programas solamente en 382 municipios del territorio nacional, alrededor del 34% del total de municipios del país. Se observa, además, que la oferta de se encuentra altamente concentrada en algunos departamentos o ciudades. En el año 2022, en Bogotá estaban matriculados el 33,8% del total de estudiantes, en Antioquia el 12,6%, en el Valle del Cauca el 7,2%, en Atlántico el 5,6% y en Santander el 4,9%; es decir, Bogotá y estos cuatro departamentos concentran el 64,1% del total de jóvenes atendidos del sistema frente a un 35,9% en los demás departamentos del país. La concentración de la oferta en algunas regiones obliga a muchos jóvenes a migrar de sus territorios en búsqueda de oportunidades de acceso; situación que genera desarraigo y pérdida de capital humano.

El sistema de educación superior en Colombia está conformado por 302 instituciones de las cuales 217 son privadas y 85 son oficiales. De las 85 instituciones oficiales, 65 están vinculadas presupuestalmente al sector educación (34 universidades y 31 ITTU); las demás (20) cuentan con regímenes especiales o se encuentran presupuestalmente vinculadas a otros sectores administrativos.

Según datos del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES) del Ministerio de Educación Nacional (MEN), en 2022 se encontraban matriculados más de 2 millones 460 mil estudiantes, de los cuales, alrededor de 2 millones 280 mil cursaban programas de pregrado (técnicos profesionales, tecnológicos y universitarios) y 180 mil cursaban programas de posgrado (especializaciones, maestrías y doctorados). Del total de estudiantes de pregrado el 57% es atendido en el sector público y el 43% en el sector privado. El 53% de estudiantes matriculados son mujeres.

Más del 75% de los estudiantes de pregrado atendidos en las IES públicas pertenece a los estratos socio económicos 1 y 2, y más del 20% al estrato 3, esto denota que la oferta pública es una gran posibilidad de acceso a la educación superior para la población en general, entre otras cosas, debido a su alta presencia regional. Actualmente se cuenta con oferta pública en 219 municipios de los 33 departamentos del país.

La tasa de tránsito inmediato a educación superior en Colombia se calcula en 39,8%, es decir, solamente 4 de cada 10 bachilleres ingresan a esta al año siguiente a su graduación. De un promedio anual de 480 mil estudiantes que cursa grado once en los establecimientos educativos del país, cerca de 290 mil no acceden de forma inmediata a educación superior. La situación se agudiza para los jóvenes que provienen de la zona rural donde la tasa se ubica en 23,9%, frente al 44,8% para jóvenes que provienen de la zona urbana.

Los bachilleres de los municipios clasificados como intermedios, rurales y rurales dispersos tienen los menores niveles de tránsito inmediato a la educación superior. Mientras que en las ciudades este indicador es del 45,4%, en municipios intermedios es del 31,3% y en municipios rurales y rurales dispersos del 26,7%; situación que conlleva a comprometer todos los esfuerzos en materia de articulación con la media, mejoramiento de la infraestructura y ampliación de la oferta en estos territorios.

Además del acceso, la permanencia y graduación efectiva son temas fundamentales a los que debe dirigirse la atención de la política pública en educación superior. De acuerdo con las últimas mediciones realizadas por el MEN, la tasa de deserción anual o de período se ubica en 8% en el nivel universitario y en 13,4% en el nivel de formación técnica y tecnológica. En el caso de las IES públicas la deserción de período en el nivel universitario se ubicó en 8,2%, mientras que en las privadas se ubicó en 7,72%.

Al realizar análisis por cohorte, y partiendo del seguimiento a los estudiantes que han ingresado al nivel de educación superior desde 1998, se observa que uno de cada tres estudiantes que ingresa a esta abandonan sus estudios y no alcanza la graduación efectiva.

La tasa de graduación para el nivel universitario (calculada a 14 semestres) se ubica en el 41,2% y para el nivel de formación técnica y tecnológica (calculada a 9 semestres) se ubica en 35,2%.

La deserción genera un alto impacto en la construcción de capital humano del país y además genera consecuencias individuales, familiares, institucionales y estatales. El abandono de la educación superior por parte de los estudiantes es generado por una combinación de factores que se dan tanto al interior del sistema educativo como en los contextos sociales, económicos, familiares, individuales y académicos y que afectan el entorno de los jóvenes que ingresan a esta.

En el caso colombiano los determinantes de la deserción en educación superior se han asociado a las bajas competencias académicas y de capital cultural de los estudiantes, de sus familias y entornos, a las condiciones socioeconómicas al momento de ingresar, y a la escasa orientación socio ocupacional experimentada por el joven al momento de culminar la educación media.

Los análisis realizados por el Ministerio de Educación han permitido identificar que en los primeros cuatro semestres se concentra cerca del 75% del total de desertores de la educación superior, situación que pone de manifiesto la necesidad de dar continuidad y fortalecer las políticas, programas y estrategias orientados a fomentar no solo el acceso sino también la permanencia en este nivel educativo.

En cuanto a la pertinencia de este nivel pueden destacarse los siguientes elementos: i) apenas el 70% de los jóvenes graduados de programas de pregrado se vinculan al sector formal de la economía y para el caso de graduados de programas de posgrado este porcentaje es superior al 90%, situación que confirma la relación virtuosa que existe entre los mayores niveles de formación y la mejora en la inserción en el mercado laboral, pero que también da cuenta de la problemática a la que se ven enfrentados los jóvenes del país en la consecución de empleo formal al culminar su proceso de formación.

El desempleo es un fenómeno que afecta en mayor medida a los jóvenes. Mientras la tasa de desempleo en el total nacional se ubica alrededor del 13%, para los jóvenes entre 15 y 28 años se ubica por encima del 18%.

Se identifica una alta concentración de profesionales en programas tradicionales (50% de los graduados del último año pertenecen a los núcleos básicos de conocimiento de Administración, Educación, Derecho y Contaduría, generando saturación del mercado en algunas profesiones en específico. A lo anterior se suma el hecho que el sector productivo constantemente identifica un desajuste entre las competencias que forma la educación superior y las que son requeridas por el empresariado (brecha de capital humano).

Avanzar hacia el enfoque de derecho en la educación superior implica, por supuesto, establecer un nuevo modelo de financiamiento del sistema, garantizar su sostenibilidad y disponer mecanismos que contribuyan al cierre de brechas con enfoque regional y creando las condiciones necesarias para lograr mejoras sustantivas en cuestiones como cobertura, regionalización, permanencia y calidad.

El esquema público de financiación de la educación superior en Colombia se compone de dos grandes mecanismos, que se concretan mediante la financiación de la oferta y la financiación de la demanda. La financiación de la oferta se configura mediante la transferencia directa de recursos que la Nación hace a las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, para garantizar su operación y financiar sus presupuestos de funcionamiento e inversión.

La financiación de la demanda está asociada a la asignación directa de recursos de la Nación, para que los estudiantes puedan financiar los costos asociados a la prestación del servicio. El financiamiento a la demanda cuenta con proyectos diseñados para garantizar el ingreso de los egresados de la educación media y la permanencia de los estudiantes en la educación superior, a través de subsidios, condonaciones, créditos y fondos en sus diferentes modalidades a través del ICETEX.

Desde el financiamiento de la oferta pública de educación superior se identifican algunas problemáticas e inequidades que hacen necesario abordar de cara a la reforma integral a la Ley 30 de 1992. Se destacan entre otras: i) la necesidad apremiante de articular e integrar

a todo el sistema de educación superior público como un conjunto, es decir, a las Universidades y a las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias - ITTU públicas, reconociendo su diversa condición jurídica de creación, sus diversas condiciones, oferta, esquemas de financiación, cobertura, rol de las entidades territoriales; ii) corregir gradualmente la problemática estructural de financiación de las IES públicas, reconociendo la complejidad institucional, las brechas y diferencias regionales y poblacionales, en coherencia con la misionalidad de estas instituciones, promoviendo un sistema público de educación superior financieramente estable; iii) avanzar en el mejoramiento de la calidad de la oferta, la pertinencia y los crecimientos de cobertura, la composición de ese crecimiento y su costo, entre otros, a través de un esquema financiero eficiente y con crecimientos del gasto acorde a las necesidades.

Frente al financiamiento de la demanda es necesario precisar que, históricamente las familias colombianas han recurrido a mecanismos de financiación de los costos de matrícula y/o sostenimiento para acceder a la educación superior. Actualmente, más del 15% de los estudiantes matriculados en programas de pregrado son beneficiarios de líneas crediticias del ICETEX, comportamiento que permite evidenciar la necesidad de fortalecer los mecanismos que garanticen el acceso y permanencia de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

3.4. Condiciones para garantizar el derecho fundamental a la educación

La educación con las definiciones ya descritas implica la observación de las condiciones para su servicio, tales como el recurso humano docente, los ambientes propios para la enseñanza, las condiciones de acceso y permanencia como transporte, residencias, alimentación y, por supuesto, una institucionalidad territorial fortalecida.

3.4.1. Recurso humano docente

El recurso humano docente implica la consideración del personal necesario, docentes y directivos docentes, para ofrecer una educación de calidad. En este marco, el Plan Nacional de Desarrollo Potencia Mundial de la Vida, ha establecido como bases estructurantes de las estrategias del cuatrienio la dignificación y el desarrollo de la profesión. Lo anterior, implica comprender a esta población como sujetos fundamentales en la materialización del derecho fundamental a la educación, considerando su bienestar físico, laboral y emocional. En los niveles de preescolar, básica y media en la actualidad existen en el país 331.234 docentes en las instituciones educativas oficiales, vinculados así: 202.920 por el Escalafón 1278; 117.959 por el Escalafón 2277 y 10.355 bajo el Decreto 804. A continuación, se desagrega el tipo de vinculación de la planta ocupada del país:

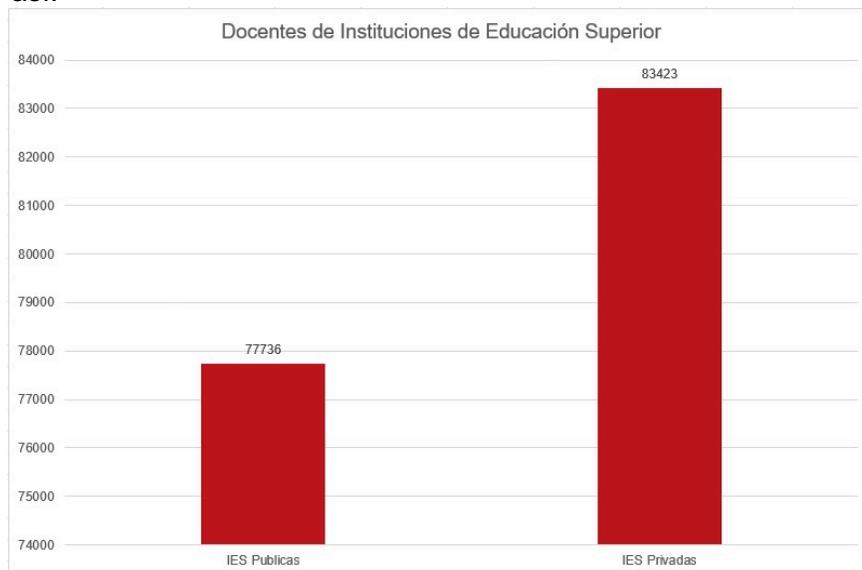
Tipo de vinculación	Conteo
En propiedad	250.746
Periodo de Prueba	534
Periodo de Prueba Post Conflicto	1.242
Planta Temporal	3.197
Planta Temporal AER	565
Planta Temporal NEE	246
Propiedad Post Conflicto	2.857
Prov. Vacante definitiva	63.544
Prov. Vacante temporal	8.302
Sin información	1
Total	331.234

Fuente: Subdirección de RRHH del sector educativo – MEN

Ahora, frente al nivel de enseñanza, la mayoría de los docentes se encuentran prestando sus servicios para la educación básica, secundaria y media. A continuación, se presenta descriptivamente por nivel de enseñanza:



En lo concerniente a la educación superior, se registran un total de 161159 docentes distribuidos así:



El Ministerio de Educación Nacional ha comprendido el bienestar laboral docente como un proceso permanente, orientado a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan su desarrollo integral, con la finalidad de contribuir con el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así como, para elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación con el servicio que ofrece a la comunidad.

La materialización de dicha comprensión se plasma en una de las apuestas consignadas en el Proyecto de Ley Estatutaria que pretende regular el derecho fundamental a la Educación, relacionadas con la dignificación docente, por lo que es preciso aunar esfuerzos para que dicha apuesta amplíe las acciones existentes, reconociendo el papel fundamental de las y los docentes en la garantía plena del derecho.

3.4.2. Institucionalidad territorial fortalecida

Como se ha indicado anteriormente, la Constitución Política de Colombia consagra la educación como uno de los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes, esto implica que desde el Estado se deberán generar las condiciones para el goce efectivo de este derecho en todo el territorio nacional. Además, en el Plan Nacional de Desarrollo, se encuentra como elemento estructurante de las estrategias del cuatrienio la potencialización de las capacidades de gestión de las Entidades Territoriales Certificadas - ETC para el desarrollo de los procesos de gestión de los recursos humanos, financieros y el desarrollo de las diferentes estrategias de acceso y permanencia acordes con las necesidades de las regiones.

Colombia se caracteriza por ser un territorio con amplia riqueza y diversidad étnica, sociocultural y geográfica. Sin embargo, esto ha sido excusa para la exclusión y la inequidad, lo que ha limitado el potencial humano, económico y social del país. Por lo anterior, en el propósito por materializar de manera efectiva el derecho a la educación como fundamental para las niñas, niños y adolescentes, el Ministerio de Educación Nacional ha desplegado un trabajo territorial amplio con la finalidad de fortalecer la gestión educativa con las ETC. En este trabajo, ha realizado procesos de consolidación de información respecto a las necesidades específicas de los territorios, apostándole en el cuatrienio a la focalización de las entidades territoriales en educación con predominancia rural, entendiendo que es allí en donde resaltan condiciones desfavorables para materializar el derecho a la educación.

Desde los territorios, las ETC adelantan planes, proyectos, acciones y lineamientos de política destinados a mejorar el servicio educativo. Sin embargo, en un país con predominancia rural (84% del territorio según la Misión Rural, 2014), se hace necesario que las estrategias partan de la comprensión de las complejidades y las posibilidades que tiene la educación en la ruralidad para el desarrollo y los planes de vida comunitarios e individuales de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos.

Además, considerando que las ETC departamentales tienen la mayor parte de sus sedes educativas en zonas rurales, es necesario generar una ruta particular para el fortalecimiento de la educación rural y el acompañamiento a sedes. La oportunidad mencionada constituye una respuesta frente a los compromisos del sector educativo de impulsar a la educación como un derecho fundamental en todos los niveles y ciclos. Esto a través del fortalecimiento de los procesos de organización y administración del servicio que le corresponde a las Secretarías, los de prestación que les corresponden a los establecimientos educativos y los de complementación a las entidades territoriales.

Con este marco, el enfoque territorial propuesto en el Proyecto de Ley Estatutaria del derecho a la Educación fortalecerá, con su aprobación, las acciones para el despliegue del Ministerio, bajo el respeto de la autonomía de los territorios. Además, se espera que este proyecto facilite la generación de alianzas que procuren el fortalecimiento del proceso educativo en función del desarrollo local y de la garantía de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

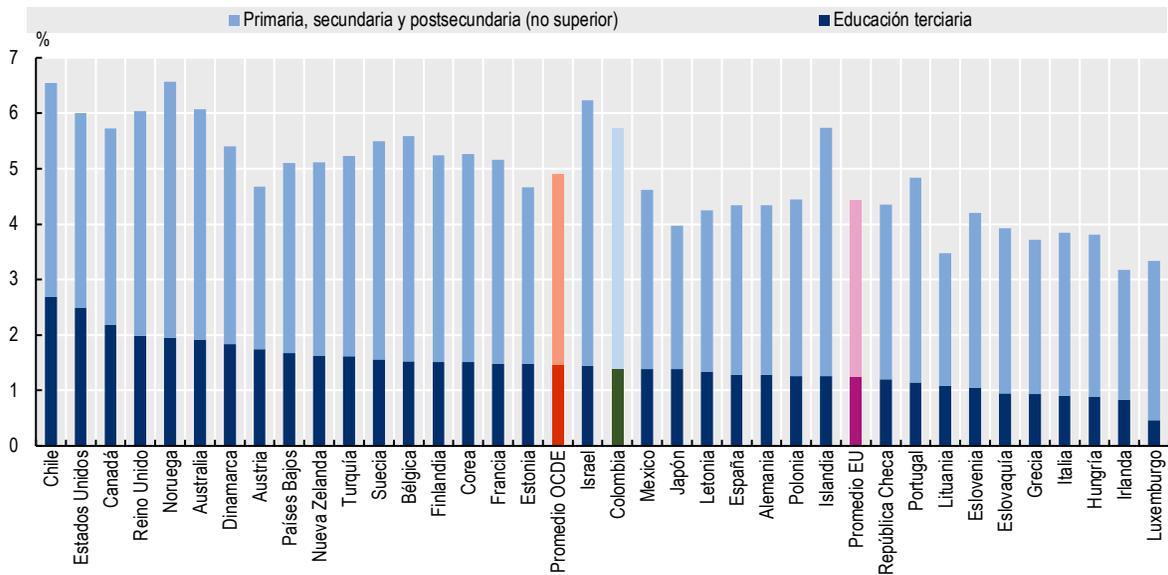
4. Inversión histórica en la Educación

En su reporte educación a la vista 2022²⁸, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presenta una serie de indicadores entre los que se encuentra el gasto público en educación como proporción del PIB. Este indicador ofrece un contexto de la prioridad que tienen las instituciones educativas en relación con los recursos totales del país, al igual que provee un punto de referencia al mostrar como el volumen de gasto en las instituciones educativas relativo al PIB ha evolucionado en los países que pertenecen a la OCDE. En este sentido, es posible observar en el gráfico 1 que en promedio estos países invierten el 3,4% del PIB en educación primaria, secundaria y postsecundaria, mientras en la Unión Europea representa el 3,2% y en el país se encuentra alrededor del 4,3%. En el caso de la educación posmedia, Colombia asigna el 1,4% del PIB, mientras en promedio los países de la OCDE destinan el 1,5% y el promedio de los países de la Unión Europea es 1,2%.

No obstante lo anterior, comparado con Chile y México el país tiene un mayor nivel de inversión de recursos en educación primaria, secundaria y postsecundaria, mientras en educación terciaria Chile invierte el 2,7% del PIB y México invierte la misma proporción de recursos que Colombia.

²⁸ OECD (2022), Education at a Glance 2022: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>.

Gráfico 1: Gasto total en instituciones educativas como proporción del PIB (2019)²⁹



Fuente: OECD/UIS/Eurostat (2022)³⁰.

4.1. Aspectos generales del financiamiento de la educación en Colombia preescolar, básica y media

Para la financiación del servicio público educativo existen diferentes fuentes presupuestales. En el caso de la educación preescolar, básica y media, estas fuentes se agrupan en las siguientes categorías centrales: i) las transferencias a las regiones del Sistema general de Participaciones (SGP); ii) otras transferencias de la nación; iii) los gastos de inversión del Ministerio de Educación Nacional; iv) la inversión que realizan otras entidades del nivel central; y, v) la inversión de las entidades territoriales, financiadas con sus recursos propios.

Sin embargo, también existen otras fuentes de financiación orientadas principalmente al mejoramiento y calidad del sistema educativo que incluyen, entre otros recursos de cooperación internacional y recursos aportados por entidades u organismos del sector privado como la inversión en educación del sector solidario.

En el caso de la educación preescolar, básica y media, la principal fuente de recursos corresponde a *“la participación para educación del Sistema General de Participaciones, que incluye recursos de Prestación de servicio girados directamente a las entidades territoriales certificadas en educación; Cancelaciones giradas a las cuentas de los Fondos de Pensiones Territoriales de los departamentos y del distrito capital; recursos de Calidad matrícula oficial y de Gratuidad asignados a los distritos, municipios certificados y no certificados en educación. Los recursos de Gratuidad, a partir de 2012, se giran directamente a los establecimientos educativos en cumplimiento del artículo 140 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 4807 de 2011, pero son asignados a los distritos y municipios sin situación de fondos.”*³¹

Teniendo en cuenta lo anterior, entre el período 2010 – 2024 los recursos del Presupuesto General de Educación (PGN) han registrado un crecimiento continuo. De esa forma, se ha observado que en los últimos 10 años ha crecido en un 8% en promedio, específicamente entre los años 2023 y 2024³² proyectado se presentó el mayor incremento, siendo del orden del 23%.

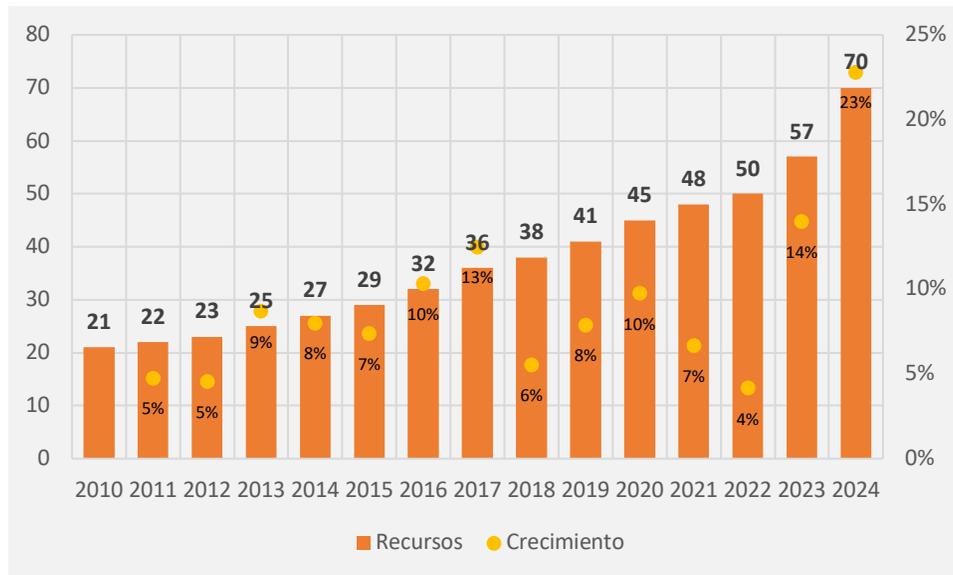
²⁹ Educación primaria, secundaria y postsecundaria (no educación superior) incluye programas de educación inicial. Los países se encuentran ordenados de forma descendente de acuerdo con su gasto total en instituciones de educación superior como porcentaje del PIB.

³⁰ Table C2.1. See Source section for more information and Annex 3 for notes (https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2022_X3-C.pdf)

³¹ Ministerio de Educación Nacional (2016). *Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo*. Encontrado en: <https://shorturl.at/kHIW5>

³² El año 2023 incluye adición y el año 2024 se encuentra radicado en la Ley de presupuesto.

Gráfico 2: Histórico de recursos PGN + SGP – Sector Educación



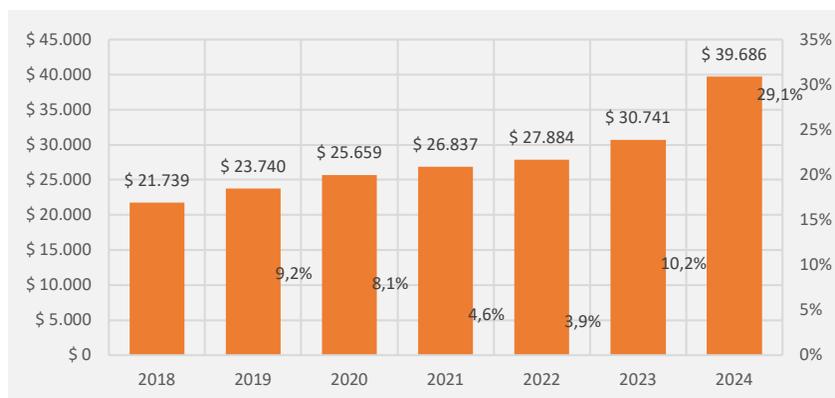
Fuente: SIIF Nación - MHCP

De manera puntual, el presupuesto general de la nación del sector educación en 2023 se distribuyó de la siguiente manera, el 81% se destinó a educación preescolar, básica y media (EPBM), mientras el 18% se asignó a educación superior y el 1% fue transversal. En el presupuesto para funcionamiento, el 88% se asigna a EPBM, mientras en educación superior corresponde al 11% y 1% es transversal. De otro lado, del total de recursos para inversión el 36% corresponde a EPBM, el 63% a educación superior y el 1% es para el componente transversal.

4.1.1 Sistema General de Participaciones (SGP)

La Participación para educación corresponde al 56,16% del SGP y se transfiere a las entidades territoriales y establecimientos educativos oficiales. El incremento anual del SGP en educación depende de la variación de los ingresos corrientes de la nación³³ y en los años 2017, 2018, 2019 y 2020 incluye recursos del préstamo proveniente del FONPET por valor de \$3.06 billones.

Gráfico 3: SGP en educación 2018 -2023 (miles de millones corrientes)



Fuente: Elaborado OAPF – MEN con información SICODIS

Entre 2018 y 2024 los recursos en pesos corrientes han tenido un incremento año a año. En particular, el mayor incremento de los recursos será en la vigencia 2023-2024 en la que alcanzará el 29%. A pesar de que en todos los años ha existido un incremento nominal de los recursos, su menor crecimiento se presentó entre 2020 y 2022.

El SGP de educación tiene tres componentes: (i) la prestación del servicio destinada a las entidades territoriales certificadas en educación, (ii) los recursos de calidad matrícula oficial que se asignan a nivel municipal; y (iii) los recursos de gratuidad asignados a los distritos,

³³ Artículo 357 de la Constitución Política

municipios certificados y no certificados en educación. Para el período 2018 – 2023, en promedio el 96% de los recursos se destinan al primer componente para garantizar el pago de las nóminas docentes, directivas docentes y la contratación del servicio educativo, mientras el 4% restante se asigna a los conceptos de calidad y gratuidad, ver tabla 1.

Tabla 1: Recursos distribuidos a través del SGP

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prestación de servicios	20.599.279	22.605.127	24.465.612	25.672.016	26.756.880	29.616.427
Calidad (gratuidad)	539.150	535.536	744.707	573.167	535.146	532.972
Calidad (matrícula)	600.365	599.792	448.551	591.600	591.600	591.600
Total	21.738.794	23.740.455	25.658.870	26.836.783	27.883.626	30.740.999

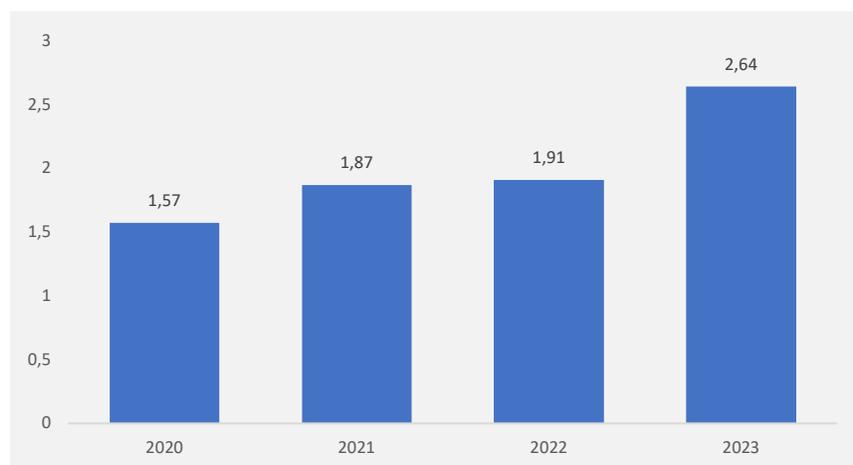
Fuente: Elaborado OAPF – MEN con información SICODIS. Millones corrientes

En este sentido, los recursos asignados para la prestación del servicio han aumentado de forma positiva entre 2018 y 2023, en los años 2021 y 2022 creció entre el 4% y el 5%, mientras en 2023 creció el 11%. Sin embargo, en relación con calidad gratuidad el mayor crecimiento de recursos se presentó en el año 2020 en 39%, pero a partir de ese año decreció, mientras en el caso de la calidad de matrícula los recursos crecieron en un 32% en 2021, aunque no creció en 2022 y 2023. Resulta importante mencionar que existe un desbalance crítico en los recursos destinados a la educación preescolar, básica y media SGP puesto que para 2022 cerró con un déficit de \$1,3 billones y para 2023 se proyecta en \$3,9 billones.

4.1.2. Recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), para inversión MEN

Mediante los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) se desarrollan programas o proyectos prioritarios de Gobierno dirigidos a mejorar la cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia del servicio educativo en las entidades territoriales; los recursos para su financiación son canalizados a través del presupuesto de entidades del sector central, especialmente del Ministerio de Educación Nacional. Entre las estrategias financiadas con estos recursos se encuentra primera infancia feliz y protegida, formación integral y resignificación de la jornada escolar, plan de espacios educativos, gestión territorial educativa y comunitaria, dignificación, formación y desarrollo de la formación docente y alimentación escolar. En el gráfico 5 se puede observar que entre 2020 y 2021 los recursos asignados se incrementaron en 19% y entre 2022 y 2023 el 38%.

Gráfico 4: Recursos del Presupuesto General de la Nación en el Sector Educación (Billones de pesos corrientes)



Fuente: Elaborado OAPF con información SIIF Nación – MHCP

4.1.3. Gasto de otras entidades del nivel central

Esta partida hace referencia a las inversiones que hacen desde su presupuesto otras entidades del nivel nacional. Entre estas se cuenta el gasto que el Ministerio de TIC hace en dotación de computadores y conectividad para las escuelas. También incluye el gasto

ejecutado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en la implementación del programa Familias en Acción, en su componente de transferencias a familias vulnerables con estudiantes entre 3 a 18 años. Durante los últimos años, la inversión por este concepto se sitúa en cerca de \$2 billones al año.

4.1.4. Sistema General de Regalías (SGR)

El Sistema General de Regalías (SGR) es el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones de los recursos naturales no renovables. Estos recursos sólo pueden ser usados para financiar proyectos de inversión.

Tabla 3. Recursos del SGR aprobados para Educación Preescolar, Básica y Media 2015-2022 (en millones corrientes).

Año	Alimentación Escolar	Transporte Escolar	Calidad Educativa	Infraestructura y dotación
2015	\$ 135.517,8	\$ 123.695,1	\$ 107.878	\$ 220.227,3
2016	\$ 249.378,2	\$ 155.080,6	\$ 48.611,8	\$ 57.429,2
2017	\$ 272.369,8	\$ 237.455,6	\$ 138.080	\$ 188.112,2
2018	\$ 271.756,7	\$ 84.289,3	\$ 64.730,8	\$ 224.063,5
2019	\$ 254.877,8	\$ 207.111,1	\$ 207.801,9	\$ 332.804,3
2020	\$ 282.751	\$ 84.375,9	\$ 232.591,8	\$ 49.330,9
2021	\$ 593.754,1	\$ 102.386,1	\$ 296.600	\$ 638.434,6
2022	\$ 371.827,3	\$ 227.727,2	\$ 108.343,9	\$ 474.796,7
Total	\$ 2.432.232,70	\$ 1.222.120,90	\$ 1.204.638,20	\$ 2.185.198,70

Fuente: Elaborado OAPF del MEN con datos del DNP. Corte 15-06-2023

Tabla 4. Recursos del SGR aprobados para Educación Superior 2015-2022 (en millones corrientes)

Año	Acceso con permanencia	Calidad Educativa	Infraestructura y dotación de IES
2015	\$ 25.525,8	\$ 16.199,5	\$ 25.984,4
2016	\$ 7.420	0	0
2017	\$ 48.419,3	\$ 20.096,1	\$ 20.101,2
2018	21.051	0	\$ 34.256,3
2019	\$ 11.318,1	\$ 51.594,1	\$ 228.000
2020	\$ 36.722,7	\$ 1.842,7	\$ 67.648,3
2021	\$ 106.433,1	\$ 106.387	\$ 151.171,2
2022	10.841,6	\$ 6.598,2	\$ 139.812,8
Total	\$ 267.731,60	\$ 202.717,60	\$ 666.974,20

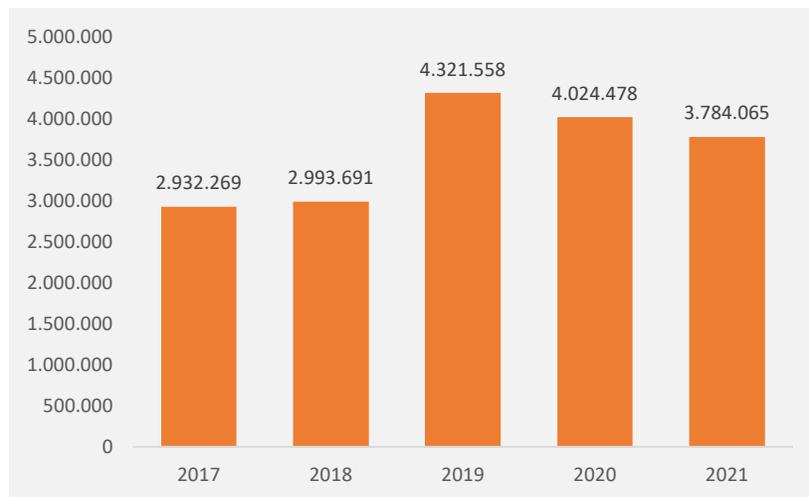
Fuente: Elaborado OAPF del MEN con datos del DNP. Corte 15-06-2023

4.1.5. Recursos propios de las Entidades Territoriales

De acuerdo con las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, las entidades territoriales pueden destinar recursos propios al sector educativo a cargo del Estado, dichos recursos pueden destinarse especialmente a proyectos de inversión que permitan el

mejoramiento de la calidad del servicio ofrecido, la provisión de la canasta educativa, la ampliación, adecuación y mantenimiento de los establecimientos educativos, los servicios públicos y gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos, el servicio de transporte y alimentación, entre otros, sin generar gastos recurrentes para el SGP.³⁴ En este sentido, entre 2017 y 2021 el mayor volumen de recursos se presentó en 2019 y a partir de ese año se ha presentado una reducción la cantidad de recursos destinados por parte de las entidades territoriales en la cofinanciación de la educación.

Gráfico 5: Recursos entidades territoriales comprometidos (millones corrientes)



Fuente: Elaboración OAPF – MEN. Información del SISFUT del DNP.

4.1.6. Obras por impuestos

Obras por impuestos es un mecanismo para que los contribuyentes puedan direccionar su impuesto de renta en proyectos de impacto social y económico en municipios afectados por la violencia y la pobreza. (ZOMAC – PDET). En este sentido, 139 proyectos han sido aprobados entre 2018 y 2023 lo que representa un total 632.196 millones de pesos.

Tabla 2: Proyectos Obras por Impuestos aprobados MEN con empresa vinculada para su ejecución³⁵

Año	Proyectos aprobados Opción Fiducia (A)	Proyectos aprobados Opción Convenio (B)	Número de proyectos aprobados (A) + (B)	Valor proyectos aprobados
2018	7	*N/A	7	20.094
2019	17	*N/A	17	43.251
2020	21	2	23	97.760
2021	19	3	22	103.136
2022	26	0	26	121.896
2023	42	2	44	246.057
TOTAL	132	7	139	632.196

Fuente: OAPF del MEN. Obras por impuestos.

4.2. Aspectos generales del financiamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas

El esquema público de financiación de la educación superior en Colombia se compone de dos grandes mecanismos que se concretan mediante la financiación de la oferta pública del servicio y la financiación de la demanda. La financiación de la oferta se configura mediante transferencias de recursos que la Nación realiza a las IES públicas para apalancar sus presupuestos de funcionamiento e inversión. La financiación de la demanda está asociada

³⁴ Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo (p. 42).

³⁵ N/A: No aplica debido a que no existía la nueva reglamentación de obras por impuestos, la cual implementa dos cierres más en el año por opción convenio.

a la disposición de recursos, principalmente a través del ICETEX, para que los estudiantes puedan financiar los costos asociados a la prestación del servicio.

De las 85 IES públicas que existen en el país, 65 están adscritas o vinculadas administrativa y presupuestalmente al sector educación y las restantes a otros sectores; 34 tienen el carácter de universidad y 31 son ITTU. En los últimos años se han vinculado a la estructura presupuestal del sector tres instituciones: Institución Universitaria Digital de Antioquia, Universidad Autónoma Indígena Intercultural (UAIIN) del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y Universidad Internacional del Trópico Americano (Unitrópico).

Las 65 IES públicas tienen presencia en todos los departamentos del país, mediante esquemas que extienden su oferta en distintas modalidades (presencial, distancia, virtual, etc.) y programas que permiten el acceso a población de municipios de vocación rural, rural disperso y PDET. Lejos de ser una base única u homogénea, las IES públicas son diversas, complejas y con alcances y coberturas diferenciadas en las regiones.

De las 34 universidades públicas, 17 son de orden nacional y 17 de orden territorial. Hasta el año 2022 la totalidad de los aportes que realizaba la Nación a las universidades públicas, venían siendo apropiados en el presupuesto del MEN, entidad que se encargaba de hacer las correspondientes transferencias. A partir de 2023 las universidades públicas tienen una sección presupuestal independiente en el Presupuesto General de la Nación (PGN), en cumplimiento de lo establecido en la Sentencia C-346 de 2021. En virtud de la precitada sentencia, en la Ley Anual del PGN 2023, se creó una nueva sección presupuestal que se denominó “2257 Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas” y que contiene una unidad ejecutora por cada universidad pública. En esta sección presupuestal serán dispuestas en adelante, las apropiaciones correspondientes a los recursos ordinarios de Ley 30 de 1992.

De las 31 ITTU públicas, cinco son establecimientos públicos de educación superior de orden nacional con sección presupuestal independiente en el PGN; 14 son de orden territorial o descentralizadas, que de acuerdo con sus normas de creación o descentralización reciben anualmente recursos de la Nación para su funcionamiento a través del MEN; y los 12 restantes son de orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación.

4.2.1. Aportes de la Nación a las Instituciones de Educación Superior Públicas

De acuerdo con lo establecido en el artículo 85 de la Ley 30 de 1992 “*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”,

(...) “los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de educación superior, está constituido por:

- a) Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.*
- b) Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos.*
- c) Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos.*
- d) Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título.*

En virtud de lo establecido en el literal a), la Nación concurre con la financiación de las IES públicas, mediante la transferencia de recursos dispuestos a través del PGN así:

4.2.2. Aportes de la Nación a las Universidades Públicas de Ley 30 de 1992

La Ley 30 de 1992 estableció en su artículo 86 que, “*Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las*

entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.”

En ese sentido, en virtud del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, las 34 universidades públicas del orden nacional, departamental y municipal reciben anualmente aportes de la Nación para funcionamiento, recursos que constituyen su base presupuestal y que corresponden a las llamadas asignaciones históricas. La Nación gestiona la transferencia de estos recursos a cada universidad, conforme a la apropiación disponible asignada desde el PGN al comienzo de cada vigencia fiscal. Con base en lo establecido en el precitado artículo, los recursos asignados a cada universidad equivalen al valor transferido en el año inmediatamente anterior, indexado de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Es importante precisar que en algunas vigencias la Nación ha realizado aportes adicionales de recursos que han permitido fortalecer la base presupuestal de las universidades públicas. Se destacan entre otros, los recursos dispuestos entre 2010 y 2012 para ampliación de cobertura; recursos adicionales asignados en 2013, 2017 y 2018; así como los puntos porcentuales adicionales al IPC distribuidos entre 2019 y 2022 (3,5 puntos porcentuales en 2019; 4,0 puntos porcentuales en 2020; 4,5 puntos porcentuales en 2021 y 4,65 puntos porcentuales en 2022).

En 2022 la asignación por concepto de artículo 86 para funcionamiento incluidos los 4,65 puntos porcentuales adicionales para fortalecimiento de la base presupuestal ascendieron a \$4,19 billones. La evolución de estos recursos que han constituido la base presupuestal de las universidades públicas puede observarse en la tabla 4 como “Art. 86 Ley 30 (Func.)”.

Tabla 4. Aportes de la Nación a las Universidades Públicas (millones de pesos)

Vigencia	Art. 86 Ley 30 (Func.)*	Art. 86 Ley 30 (Inv.)	Art. 87 Ley 30	Otros aportes recurrentes de la Nación**	Adicionales Func. Inv.***	Total
1993	203.008	5.834				208.842
1994	275.565	12.249				287.814
1995	359.655	17.124				376.779
1996	467.726	23.339				491.066
1997	578.410	25.915				604.325
1998	736.900	12.710	8.400			758.011
1999	877.448	34.613				912.061
2000	1.018.678	30.485	7.955			1.057.118
2001	1.118.655	40.034	7.009			1.165.698
2002	1.186.391	36.887	5.292			1.228.570
2003	1.330.983	39.100	6.597			1.376.681
2004	1.405.291	41.237	15.193			1.461.721
2005	1.490.063	42.803	17.150			1.550.016
2006	1.590.142	46.126	23.607			1.659.875
2007	1.678.266	48.271	26.481			1.753.018
2008	1.761.570	50.744	29.687			1.842.000
2009	1.727.915	54.085	13.592	207.261		2.002.854
2010	1.828.460	56.789	11.948	229.883	111.835	2.238.915
2011	1.878.526	58.993	16.849	245.059	45.409	2.244.836

Vigencia	Art. 86 Ley 30 (Func.)*	Art. 86 Ley 30 (Inv.)	Art. 87 Ley 30	Otros aportes recurrentes de la Nación**	Adicionales Func. Inv.***	Total
2012	2.073.555	60.763	51.490	264.850	46.771	2.497.429
2013	2.205.653	62.586	32.186	283.781	196.755	2.780.961
2014	2.274.821	66.008	35.519	305.081	293.788	2.975.216
2015	2.381.923	67.988	42.308	366.634	217.687	3.076.540
2016	2.566.998	70.476	29.314	384.430	240.000	3.291.219
2017	2.875.621	81.840	24.463	434.059	161.590	3.577.572
2018	3.072.277	84.295	19.205	448.476	70.000	3.694.253
2019	3.277.505	86.824	29.447	484.749	295.233	4.173.759
2020	3.544.751	89.776	41.022	501.661	307.995	4.485.204
2021	3.786.754	92.559		551.739	285.832	4.716.884
2022	4.189.105	95.336	149.336	561.088	285.853	5.280.717

* Incluye adiciones en funcionamiento para fortalecimiento de base presupuestal.

** Agrega los recursos por concurrencia pensional, Estampilla pro UNAL y demás universidades estatales y la devolución de descuentos por votaciones.

*** Incluye recursos CREE, adicionales para inversión y saneamiento de pasivos y excedentes de cooperativas.

Fuente: MEN, Subdirección de Desarrollo Sectorial de Educación Superior, 2022

De igual manera, en virtud de lo establecido en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, anualmente quince universidades públicas del orden nacional reciben recursos para inversión. La partida apropiada para cada una de ellas se asigna directamente mediante el Decreto de Liquidación del PGN y, como en el caso de los recursos de funcionamiento, la asignación anual a cada universidad es calculada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) con base en la transferencia realizada el año anterior indexada con el IPC. De acuerdo con las cifras de la tabla anterior, la asignación por este concepto en 2022 fue de \$95.336 millones.

Por su parte, en el artículo 87 de la Ley 30 de 1992 se dispusieron recursos adicionales para funcionamiento, sujetos al crecimiento de la economía y asignados a las universidades públicas en función del mejoramiento de su calidad y según sus resultados en materia de formación, investigación, bienestar y extensión. El precitado artículo establece:

“A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30 % del incremento real del producto interno bruto.

Este incremento se efectuará de conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades Estatales u Oficiales y debido al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran.” (art. 87 Ley 30 de 1992).

El MHCP calcula y apropia anualmente el total de recursos a distribuir por este concepto y la distribución entre las universidades se realiza de acuerdo con la metodología desarrollada en conjunto entre el MEN y el Sistema Universitario Estatal y socializada en el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). En el año 2015 se definió la metodología de distribución utilizada actualmente que está basada en la medición de indicadores de resultado que valoran el progreso que registran las universidades públicas a través de indicadores de resultado definidos en el marco de tres dimensiones: 1) acceso y permanencia, 2) calidad y 3) logro. En 2022 estos recursos ascendieron a \$149.336 millones.

Como se indicó anteriormente, hasta el año 2022 los aportes de la Nación a las universidades públicas, realizados en función de los artículos 86 y 87 de Ley 30 de 1992, venían siendo apropiados en el presupuesto del MEN, entidad que se encargaba de hacer las correspondientes transferencias. A partir de 2023 las universidades públicas tienen sección presupuestal independiente en el PGN, con una unidad ejecutora por cada universidad, donde serán dispuestas las apropiaciones correspondientes a los recursos ordinarios de Ley 30 de 1992.

4.2.3. Otros aportes de la Nación a las Universidades Públicas

Actualmente la Nación concurre con recursos para el pasivo pensional de seis universidades públicas de orden nacional, recursos que se apropian en el presupuesto del MEN y se transfieren en atención a lo dispuesto en la Ley 1371 de 2009.

También, desde el año 2009, se asignan recursos de funcionamiento como apoyo por el descuento que las leyes 403 de 1997 y 815 de 2003 les otorgan a los estudiantes por concepto de votaciones, recursos que hasta el año 2020 se asignaban únicamente a las universidades públicas y de forma proporcional teniendo en cuenta el monto de los recursos apropiados y el valor de los descuentos realizados. A partir de la vigencia 2021, en cumplimiento de la Ley 2019 de 2020 se reconoce la devolución de 100% de los descuentos por votación.

Así mismo, desde el año 2015 se transfieren a las universidades públicas recursos de inversión provenientes de la Ley 1697 de 2013, *“Por la cual se crea la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales”*. Los recursos de la estampilla tienen destinación específica a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad; además de la dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil, subsidios estudiantiles y desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales del país.

4.2.4. Aportes de la Nación a Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias (ITTU)

Como ya se había mencionado, de las 31 ITTU públicas cinco se organizan como establecimientos públicos de educación superior de orden nacional; 14 son de orden territorial o descentralizadas y según sus normas de creación o descentralización, reciben anualmente recursos de la Nación para funcionamiento a través del MEN; y los 12 restantes son de orden territorial, cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación.

Los cinco establecimientos públicos de orden nacional reciben anualmente recursos para funcionamiento e inversión definidos en el Decreto Anual de Liquidación del PGN, que son apropiados directamente en sus secciones presupuestales sin hacer tránsito en el presupuesto del MEN. Para las 14 ITTU de orden territorial o descentralizadas, en el marco de sus normas de creación o de sus procesos de descentralización (artículo 20 de la Ley 790 de 2022 y su decreto reglamentario 1052 de 2006), la Nación concurre anualmente con aportes para funcionamiento dispuestos en el PGN. Estos recursos son apropiados en el presupuesto del MEN.

Adicionalmente, con la aprobación de la Ley 2019 de 2020 se reconoce, a partir de 2021, a todas las IES públicas, incluyendo a las ITTU, la devolución de 100% de los recursos que se dejan de percibir por concepto de matrícula en virtud de los descuentos por votación.

En el caso de las ITTU, se observa que los recursos transferidos son menores que los que reciben las universidades, pese a que tienen una participación en la matrícula pública

creciente, la cual alcanza cerca del 20% del total de estudiantes atendidos en las 65 IES del sector. Adicionalmente, como se evidenció, no todas las ITTU reciben recursos recurrentes ya que, en doce de ellas, su norma de creación no vincula a la Nación en su financiamiento.

Tabla 5. Aportes de la Nación a las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas e Instituciones Universitarias

Vigencia	Funcionamiento*	Inversión	Otros aportes recurrentes de la Nación**	Adicionales Func. Inv.***	Total
2010	44.909	850			45.759
2011	46.314	500			46.814
2012	48.271	2.407			50.678
2013	55.767	1.442		49.665	106.874
2014	58.374	2.627		97.929	158.930
2015	59.675	2.832		72.562	135.069
2016	65.743	7.580		80.000	153.322
2017	71.604	5.704		80.010	157.318
2018	89.903	6.945			96.848
2019	98.183	6.311		106.479	210.973
2020	105.964	14.942		121.415	242.321
2021	112.962	15.962	10.714	115.573	255.212
2022	123.907	17.951	8.620	135.258	285.736

* Incluye adiciones en funcionamiento para fortalecimiento de base presupuestal.

** Recoge los recursos de la devolución de descuentos por votaciones.

*** Incluye recursos CREE, recursos adicionales para funcionamiento que no constituyen base presupuestal, recursos para funcionamiento para las 12 ITTU cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación, recursos adicionales para inversión, saneamiento de pasivos y excedentes de cooperativas.

Fuente: MEN, Subdirección de Desarrollo Sectorial de Educación Superior, 2022.

4.2.5. Otros recursos transferidos a las Instituciones de Educación Superior Públicas

En algunas vigencias la Nación ha realizado aportes adicionales para fortalecer los presupuestos de las IES públicas y que no han constituido base presupuestal. Se destacan en particular los siguientes:

Los recursos por concepto del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) asignados entre 2013 y 2017, de acuerdo con lo establecido en las leyes 1607 de 2012 y 1739 de 2014 y el Decreto 2564 de 2015, y que representaron durante este periodo más de \$1,4 billones, que se destinaron a apalancar proyectos de inversión en las siguientes líneas: infraestructura física, tecnológica y bibliográfica; proyectos de investigación; nueva oferta académica; estrategias de disminución de la deserción; formación docente y estrategias de regionalización en programas de alta calidad.

Desde 2019, además de los recursos para fortalecimiento de la base presupuestal, la Nación ha venido asignando recursos adicionales destinados a apalancar proyectos de inversión a través de los planes de fomento a la calidad, recursos para saneamiento de pasivos, recursos de excedentes del sector cooperativo para apalancar gastos de funcionamiento y recursos de apoyo para funcionamiento para las 12 ITTU de orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación.

5. Del análisis de impacto fiscal frente al proyecto de ley

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 contempla la obligación de realizar análisis de impacto fiscal de las normas jurídicas en los siguientes términos:

Artículo 7

Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

En la sentencia C – 1139 de 2008, la Corte interpretó el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, así:

Esta disposición orgánica presupuestal exige que: (i) el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito en todo momento y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; (ii) para cumplir esos propósitos, tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las ponencias de trámite respectivas, deberán incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos, y (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, debe rendir un concepto sobre la consistencia de los mencionados costos fiscales y la fuente de ingreso adicional, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y aquel deberá publicarse en la Gaceta del Congreso.

En la sentencia C-373 de 2009 la corte advirtió que la omisión del análisis de impacto fiscal en la exposición de motivos de una iniciativa gubernamental constituye un vicio insubsanable, en los siguientes términos:

“cuando se está en presencia de una iniciativa gubernamental la información relevante no es suministrada por aquél que cuenta con todos los medios necesarios para recabarla –el Ministerio de Hacienda y Crédito Público- y por lo tanto la omisión de las formalidades legales no puede tener los mismos efectos que la jurisprudencia ha establecido en los casos que el proyecto es de iniciativa parlamentaria, sino que supone la configuración de un vicio de trámite insubsanable”.

En la Sentencia C-170 de 2021, la Corte Constitucional señaló que:

De la lectura del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se desprenden 4 mandatos. El primer inciso comprende un mandato general, en interpretación de la Corte. Este consiste en incluir un análisis de impacto fiscal respecto del proyecto de ley que eventualmente ordene gastos u otorgue beneficios tributarios. Los tres mandatos siguientes, son de orden específico y se desprenden de los incisos 2, 3 y 4 de la norma: (i) el Congreso debe evaluar, en el trámite legislativo, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional que permita financiarla. (ii) El Ministerio de Hacienda, en cualquier momento dentro del proceso legislativo, debe incluir un

concepto (que vaya en consonancia con el MFMP) sobre la consistencia del análisis hecho por el Congreso en el punto anterior. Y, (iii) el Gobierno debe, en los proyectos que dispongan un gasto adicional o una reducción de ingresos -y respecto de los cuales hubiere tenido la iniciativa- indicar cuál es la fuente sustitutiva de tales gastos.

En la sentencia C – 085 de 2022, la Corte advirtió que el análisis debe cumplir las siguientes etapas:

Primera etapa; verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario.

Al respecto, la Corte ha interpretado que “se ordena un gasto cuando, con el proyecto una vez convertido en ley, se busca imponer al Gobierno, nacional o territorial, su inclusión en el presupuesto. De modo que, si un proyecto simplemente autoriza o habilita al Gobierno, para que sea aquel el que busque la inclusión del gasto dentro del presupuesto en algún momento futuro y sin que ello sea mandatorio, no sería necesario dar cumplimiento a los incisos referidos del artículo 7 de la Ley orgánica. En ese sentido, los términos en que esté redactado el proyecto de ley, o la ley, serían el primer indicio (aunque no el único, infra) para establecer si en el trámite legislativo era necesario efectuar un análisis de impacto fiscal”.

(...)

Sin embargo, la revisión del lenguaje contenido en la norma que se examina no es el único criterio a seguir, a efectos de establecer si en su emisión debió darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Otro de los criterios, de una particular importancia, es establecer si la norma se presenta de modo general y abstracto, de manera tal que para su implementación se requiera determinado desarrollo normativo. Esa regulación, que corresponderá al Gobierno Nacional o a los gobiernos territoriales, deberá establecer no solo a través de qué mecanismos podrá implementarse la medida, sino de qué manera ésta podrá ser financiada cuando llegue el momento de ejecutarse. Se trata de una autorización y no de una orden de gasto y en tal sentido, no tiene por qué estar contenida en la ley sino en las normas que posteriormente la desarrollen.

(...) contraste con lo antedicho, una norma que ordena o impone al ejecutivo la asunción de un gasto, y que para su implementación no necesita desarrollo alguno, debe cumplir los parámetros seguidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Como consecuencia, extrayendo las reglas construidas por la jurisprudencia sobre este aspecto, se concluye que un proyecto de ley deberá contener un análisis de impacto fiscal, compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, solo cuando directamente ordene un gasto público. Para identificar si ello es así, deben evaluarse dos elementos, a saber: (i) si los términos del proyecto, respecto de la inclusión del gasto en el presupuesto, son imperativos o facultativos. Y, (ii) si el proyecto de ley se expresa en términos generales, de tal modo que para su concreción se requiera la intervención del ejecutivo. De este modo, si los términos del proyecto son facultativos, y además generales, no se estaría emitiendo una orden de gasto en sentido estricto, razón por la cual, en este último caso, no es necesario y puede obviarse la evaluación del impacto fiscal de la medida, motivo por el cual, su ausencia no constituye vicio alguno en el procedimiento legislativo.

Segunda etapa: identificar quién tuvo la iniciativa legislativa

Si la tuvo un congresista, deben tenerse en cuenta los siguientes supuestos a efectos de llevar a cabo el examen de constitucionalidad de la medida:

(i) “Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos”.

(ii) “Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas

legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador”.

(iii) Y, “en caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido”.

De otra parte, si la iniciativa legislativa correspondió al Gobierno Nacional, los deberes contenidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se evalúan de otra manera. Así, si la creación de un gasto adicional o la reducción de ingresos se formula por el Gobierno Nacional para la respectiva aprobación legislativa, lo que sigue es determinar si aquel presentó ante el Congreso de la República la fuente que posibilitará la financiación de la medida. En caso de que no lo hubiere hecho, el trámite legislativo estaría viciado. La sentencia C 175 de 2023, la Corte Constitucional, reiteró las reglas que debe cumplir el análisis de impacto fiscal en las iniciativas legislativas, así:

El artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 establece el análisis del impacto fiscal como requisito para la adopción de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios. Esta obligación constituye un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes (Sentencia C – 315 de 2008). De esa disposición, la jurisprudencia constitucional ha deducido cuatro deberes o mandatos de actuación (sentencia C 170 de 2021):

(i) El deber general de analizar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que prevean una orden de gasto o un beneficio tributario. Tal análisis debe ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo. Como lo ha explicado la doctrina autorizada, esta disposición parte de la distinción, propia de la hacienda pública, entre gastos presupuestales y gastos fiscales, como dos formas de gasto público³⁶. Para cumplir este deber general, la disposición mencionada prevé los siguientes tres deberes específicos.

(ii) El deber a cargo del Congreso de la República de incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento (Sentencia C - 110 de 2019). No se exige un análisis detallado o exhaustivo. En cambio, se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales.

(iii) El deber a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de rendir -en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República- su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, sin que resulte posible que dicho concepto se oponga al marco fiscal de mediano plazo (Sentencia C - 110 de 2019).

(iv) El deber a cargo del Gobierno de establecer en los proyectos de ley cuya iniciativa le corresponda y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por aumento de gasto o disminución de ingresos, según el análisis y la aprobación del MHCP (Sentencia C - 110 de 2019).

La jurisprudencia distingue dos supuestos que delimitan el escrutinio que debe adelantar la Corte en relación con este requisito. El primero corresponde a los proyectos de ley de iniciativa congresional. En estos casos: (i) el Congreso tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley; (ii) esa carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales; (iii) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP, por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público; (iv) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso, cuando este ha cumplido su deber. A su vez (v) si el Gobierno atiende la obligación de emitir su

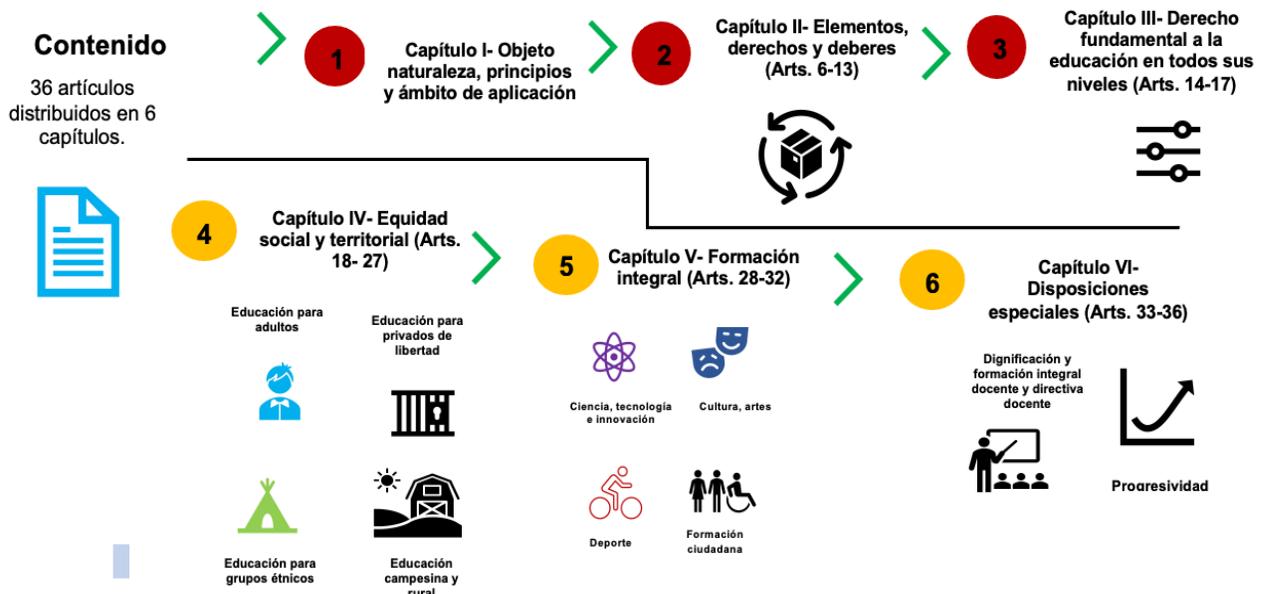
concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo (Sentencia C – 520 de 2019). Además, debe precisarse (vi) que ni el silencio del Gobierno ni su oposición al proyecto impide que el Congreso lo apruebe, siempre que cumpla los requerimientos señalados previamente. **segundo supuesto se refiere a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental. En estos eventos, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 impone un deber especial al Gobierno y su incumplimiento afecta la constitucionalidad de la ley. Tal deber implica la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis de impacto fiscal y, cuando quiera que se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva (sentencia C – 373 de 2009).**

Conforme a lo expuesto, para que una regulación esté sometida al análisis de impacto fiscal, aquella debe cumplir un supuesto material, esto es, que establezca una “orden de gasto” o un “beneficio tributario”.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que el proyecto de ley estatutaria no requiere un análisis de impacto fiscal, dado que por el lenguaje utilizado no existe una disposición que ordene un gasto adicional u otorgue un beneficio tributario, sino que establece de forma general los elementos esenciales del derecho a la **educación** sobre los cuales el Gobierno Nacional debe propender por su inclusión en el presupuesto general de la nación de forma progresiva, en virtud de su deber contemplado en la Constitución y en tratados internacionales de derechos humanos de financiación de la educación. De igual forma, en atención a la naturaleza de la ley estatutaria, requiere de regulaciones posteriores para su aplicación, por lo cual se solicita revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la ley, para que, expida normas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

6. Estructura y contenido del proyecto de ley

6.1. Estructura



El proyecto de ley estatutaria tiene como propósito regular las generalidades del derecho fundamental a la educación en todos sus niveles, entre las que se destacan su naturaleza, principios, derechos y deberes. El proyecto contiene 36 artículos distribuidos en 6 capítulos, de los cuales: los tres primeros abarcan aspectos que desarrollan el derecho fundamental en todos sus niveles, el cuarto dedica atención a la equidad social y territorial, el quinto a la formación integral y el último contiene disposiciones sobre aspectos especiales.

El **capítulo I** titulado “Objeto, ámbito de aplicación y principios” contiene las disposiciones sobre el objeto, naturaleza y fines del derecho fundamental a la educación, el ámbito de aplicación, la definición del sistema educativo y los principios. El artículo 1° consagra el objeto de la ley que abarca dos puntos: establecer las garantías del derecho y fijar las condiciones para su efectiva protección.

El artículo 2° indica la naturaleza del derecho y los propósitos de este. Se hace mención también las dimensiones de la educación como derecho y deber. Con esta precisión se pretende traer a una norma positiva el desarrollo jurisprudencial sobre el tema y facilitar la comprensión de las situaciones que se enmarcan en una u otra dimensión. En este artículo se resalta la responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia frente a la garantía del derecho, lo cual refuerza la existencia de deberes en cabeza de estos. También se resalta la participación de actores públicos, privados y mixtos y el papel del Estado frente a la inspección y vigilancia, en donde se indica el propósito de esta última.

En este artículo se establece que la educación también es un bien común. Tradicionalmente, se ha considerado que los bienes comunes están relacionados con la naturaleza, son aquellos a los que las personas tienen el derecho de acceder *per se*. Los ejemplos más comunes son el agua, el aire, los ríos o las playas. En la tradición colombiana, hace parte de los que el Código Civil denomina bienes de uso público (Código Civil, artículo 674). No obstante, el debate ha cambiado y se han admitido como bienes comunes otro tipo de bienes, como los naturales, ecológicos, sociales y culturales, y otros más genéricos materiales e inmateriales (Coccoli, 2013). Al respecto, Rita Locatelli explica que el concepto de bien común va más allá de la concepción de los bienes públicos en la medida que:

Según Charles Taylor (1995), la noción de bien común va más allá del concepto más instrumental de los bienes públicos. En su análisis, considera que los bienes públicos son bienes individuales “descomponibles” dentro del “bienestarismo” ya que: “no pueden ser adquiridos por una persona sin que los obtenga un grupo entero [...] pero los beneficios que generan son seguramente los de los individuos” (p. 55). En cambio, los beneficios y las cargas para la realización de los bienes comunes son intrínsecamente compartidos entre todos los participantes – no son opuestos (como en el caso de los bienes privados), ni se comparten “independientemente” (como en el de los bienes públicos) (Viola, 2016). Aunque existen formas en las que los bienes comunes tienen un carácter no excluible y no sujeto a rivalidad como los bienes públicos, se argumenta que “estas dos características se presentan en términos de la participación y la generación de los bienes en sí, y no en lo que atañe al consumo de un producto” (Deneulin y Townsend, 2007, p. 18). La calidad de común de estos bienes no es preexistente, sino dinámica y contingente. Los bienes comunes contribuyen a la interacción entre los distintos componentes de la sociedad y son el resultado de esta, y, dado que resultan esenciales para una vida en común, no pueden reducirse a recursos económicos ni a factores de producción (Donolo, 2012) (...). (Locatelli, 2018).

Del texto transcrito se pueden extraer dos puntos importantes de la concepción de la educación como bien común:

- Implica aceptar las diferentes interacciones al interior de la sociedad.
- Permite ver y tratar el derecho a la educación más allá de una visión mercantilista.

La autora en cita define el concepto de educación en los siguientes términos:

“El concepto de educación como bien común pone de relieve los objetivos de la educación como esfuerzo colectivo social (Unesco, 2015b; Deneulin y Townsend, 2007). Este enfoque se basa en el reconocimiento de que las relaciones constituyen la base de cada proceso de “producción” o “realización” de la educación (...) La educación como bien común pone en cuestión el modelo utilitario actual que percibe la educación como una mera inversión socioeconómica individual. Favorece un

enfoque humanista que coloca a las personas y sus conexiones con la comunidad en un lugar central. Esta visión conlleva el refuerzo de las dimensiones culturales, sociales y relacionales de cada proceso educativo. Se preocupa por la oportunidad de dotar de mayor pertinencia a la educación respecto a la especificidad de las diferentes realidades en un proceso creativo e integrador de empoderamiento. Requiere el establecimiento de formas de cooperación que reemplacen la lógica de la competencia económica por el reconocimiento de los fundamentos éticos de la propia teoría económica, basados en las relaciones sociales más que en las transacciones económicas y el ánimo de lucro (Bruni, 2012). (Locatelli, 2018)”.

Del concepto de educación como bien común transcrito y las consideraciones presentadas por Locatelli es posible extraer los siguientes ejes orientadores:

- Las instituciones públicas deben transformarse para brindar una mayor participación de las personas y comunidades con el fin de que los sistemas educativos sean más democráticos y participativos.
- La educación debe ser un esfuerzo colectivo social con un enfoque humanista centrado en las personas y su relación con la comunidad. Implica abandonar la visión utilitarista de la educación como inversión socioeconómica individual.
- Mejorar la calidad a través de empoderamiento de las comunidades y la cooperación de los diferentes actores sociales.
- El Estado tiene un papel fundamental en la prestación del servicio y tiene la responsabilidad insustituible de regular la educación.

Estos ejes plantean retos para el Sistema Educativo y, especialmente, para los actores que se relacionan con la garantía del derecho fundamental a la educación. La participación en las decisiones implica corresponsabilidad, mientras que la cooperación requiere solidaridad y apertura frente a las posturas ajenas. No obstante, la noción de la educación como un bien común plantea la posibilidad de mejorar las condiciones de la sociedad en general, con un compromiso mayor frente a las personas y comunidades más vulnerables.

Este tipo de giros en la garantía de un derecho de la magnitud como la educación son los que permitirán que Colombia logre sus metas de desarrollo sostenible y cree condiciones suficientes para que el nivel de vida de la población mejore de manera sustancial.

En el artículo 3° se explica que la ley se aplicará a todos los actores relacionados con la garantía del derecho a la educación, en donde se resalta el papel de estudiantes y docentes.

En el artículo 4° se definió el Sistema Educativo. Si bien se entiende que el sistema existe, no hay en este momento una norma positiva que lo defina ni tampoco que indique los elementos que lo componen. La formulación del Sistema Educativo contiene unos principios y valores que se concretan en normas, políticas públicas y programas. Incluye también a los actores que participan o influyen en el proceso educativo, todos interrelacionados en torno a un propósito común que es la materialización del derecho fundamental a la educación.

En el artículo 5° se establece el catálogo de principios que orientan el derecho fundamental, en total 20, de los cuales se precisa su alcance y contenido, destacándose entre otros la equidad, eficiencia, sostenibilidad, progresividad, entre otros.

En el **capítulo II “Elementos esenciales, derechos y deberes”** se desarrollan aspectos puntuales y necesarios para la garantía del derecho. El artículo 6° enlista los elementos esenciales acogidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para la garantía del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad. En el artículo se resalta que estos elementos están interrelacionados, aspecto que debe observarse en su aplicación.

En sintonía con lo anterior, los artículos 7° a 10° desarrollan cada uno de los elementos, señalan sus implicaciones y los aspectos asociados a cada uno. Es pertinente mencionar que cada aspecto se fundamenta en pronunciamientos jurisprudenciales.

El artículo 11° reconoce la existencia de derechos que se derivan del derecho fundamental a la educación. Se trata de un listado que no es taxativo sino enunciativo de los mínimos más importantes para que la educación no pierda su significado. No obstante, debido a que es un listado que no diferencia entre los tipos y niveles de educación, el alcance de estos será diferente de acuerdo con las circunstancias fácticas del contexto en el que se vayan a aplicar.

El artículo 12° contiene los deberes a cargo del Estado frente a la garantía de la educación, especialmente, en sus dimensiones de derecho, servicio público y deber. Se destaca dentro de los deberes el papel del Estado como regulador y que la inspección y vigilancia que ejerce recae sobre entidades públicas, privadas y mixtas. También se resalta que el Estado debe hacer seguimiento a los cambios sociales y a las modificaciones de las circunstancias fácticas relacionadas con la prestación del servicio educativo.

En el artículo 13° se incluyeron los deberes de las personas, la familia y la sociedad en relación con el respeto, protección, garantía y ejercicio del derecho fundamental a la educación. Estos son correlativos a la condición de titulares del derecho.

En el **Capítulo III “Derecho fundamental a la educación en sus distintos niveles”** se desarrolla el derecho desde cada uno de los niveles de la educación. El artículo 14° consagra uno de los principales avances que propone esta ley, el cual refiere al deber de garantizar la educación para la primera infancia desde la edad cero.

En relación con la situación fáctica que motiva la propuesta contenida en el artículo 14, conviene citar lo expresado por Mauricio García Villegas y Libardo Gómez, quienes afirman: “(...) *la nueva Constitución limita el derecho a la educación gratuita a un año de preescolar y nueve años de educación básica, lo que deja por fuera la educación superior y sobre todo cubre muy poco de la primera infancia. En las últimas décadas se ha hecho evidente la importancia de comprometer al Estado en la educación de los niños desde que nacen hasta los cinco o seis años un período de vida en donde el cerebro tiene una formación acelerada y que determina la suerte de la persona adulta que ese niño será*”³⁷.

Con la propuesta de articulado se abre una ventana de solución que puede hacer frente de manera contundente a la situación descrita.

El artículo 15° refuerza la obligatoriedad de la educación básica, contemplada en el artículo 365 de la C.P.

El artículo 16° consagra el derecho fundamental a la educación media, define los niveles de escolaridad que lo comprenden a saber, los grados décimos (10°) y undécimo (11°), así mismo, se establece la finalidad de dicho derecho y el compromiso del Estado en consolidar un sistema de articulación entre la educación media y superior, previendo la posibilidad de incorporación del grado duodécimo y décimo tercero.

El artículo 17° regula lo concerniente al derecho fundamental a la educación superior, el cual comprende el acceso y permanencia a los programas del nivel técnico profesional, normalista superior, tecnológico y universitario y el reconocimiento de cualificaciones y saberes. En dicha disposición se ratifica el compromiso en financiar en forma progresiva la materialización de este derecho. Es pertinente mencionar que al incluir el término “cualificaciones” se busca tener en cuenta también el Marco General de Cualificaciones.

El **capítulo IV** denominado “**Equidad social y territorial**” se compone de los artículos 18 al 27, en estos se establece la equidad como elemento necesario para el cierre de brechas a favor de grupos discriminados o marginados.

³⁷ Cárdenas, Juan Camilo, Fergusson Leopoldo y García Villegas Mauricio. (2021). Ariel. *La Quinta Puerta*.

El artículo 19° establece el derecho fundamental a la educación campesina y rural, esto como reivindicación a dichas poblaciones y en sintonía con los cambios normativos que viene experimentando el país en la actualidad. De esta manera se reconocen las particularidades de estas poblaciones y la necesidad de ofrecer una educación que sea coherente con sus contextos, necesidades y realidades.

El artículo 20° reconoce la problemática que sufren las personas catalogadas como “extraedad” para acceder al sistema educativo, lograr la permanencia, la graduación y obtener un servicio educativo de calidad. Con el artículo busca combatir el analfabetismo y afianzar el deber de los actores del Sistema Educativo para atender adecuadamente a esta población.

El artículo 21° establece el derecho fundamental a la educación de las víctimas del conflicto armado interno contemplando la adopción de acciones afirmativas para eliminar las barreras de acceso, permanencia y graduación de esta población.

El artículo 22 establece el derecho fundamental a la educación para las personas privadas de la libertad, el cual impone el deber al Estado de garantizar el goce de dicho como una estrategia que aporte a la resocialización y que además permita el ejercicio pleno de otros derechos.

El artículo 23° ratifica el compromiso del Estado en el reconocimiento de sistemas educativos propios de los grupos étnicos, los cuales se construyen con participación e intervención de estos y con el respeto a su historia y cultura.

El artículo 24° refuerza el compromiso del Estado de brindar las condiciones necesarias para que el servicio educativo se preste de manera idónea a las personas con discapacidad.

El artículo 25° contempla como una expresión de la educación inclusiva el deber del Estado, en propender por un sistema que se adapte a personas con talentos o capacidades excepcionales y doble excepcionalidad.

El artículo 26° consagra el derecho fundamental a la educación para personas con trastornos específicos del aprendizaje, con el fin de garantizar el derecho a este grupo de personas a través de las orientaciones y garantías técnicas, administrativas y pedagógicas que aseguren los ajustes razonables para el acceso, participación, promoción y egreso del sistema.

El artículo 27° establece el derecho fundamental a la educación para personas en condición de enfermedad, el cual persigue garantizar el derecho a este grupo de personas tanto en la oferta general como en la oferta hospitalaria domiciliaria.

El **capítulo V** regula el derecho a la **formación integral**. Los artículos 28°, 29°, 30°, 31° y 32° establecen la formación integral en todos los niveles y modalidades, estableciendo para ello la necesidad de la enseñanza que incluya entre otros aspectos los siguientes: ciencia, tecnología, innovación, artes, culturas, los saberes, la recreación, el deporte y la formación ciudadana, como elementos indispensables e inherentes a la materialización del derecho a la educación.

El **capítulo VI denominado “Disposiciones especiales”**, se compone de cuatro (4) artículos. El artículo 33° refuerza el compromiso del Estado con los y las docentes y directivos docentes del país orientado a brindar las herramientas mínimas, para que desarrollen y cumplan su rol en condiciones de bienestar.

El artículo 34°, desarrolla la progresividad como elemento esencial que debe ser contemplado por el Estado para la materialización de derecho fundamental a la educación en todos sus niveles.

El artículo 35°, contempla la solicitud de conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para reglamentar aspectos puntuales que derivados del articulado, de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

Por último, el artículo 36° establece la vigencia y derogatorias que se producen una vez se publique la ley.

7. Proceso de construcción del proyecto de Ley Estatutaria

El pasado 20 de julio pusimos en conocimiento de la ciudadanía un proyecto de ley estatutaria que pretendía regular el derecho fundamental a la educación en todos sus niveles, el cual surgió como respuesta a la necesidad colectiva que era expresada en el desarrollo de las jornadas de trabajo que para ese momento adelantaba en el Ministerio de Educación, dentro del proceso de construcción de la reforma a la Ley 30 de 1992. En ese momento se presentó un cuerpo normativo integrado por 21 artículos y 4 capítulos.

Reconociendo la importancia que tiene la participación de la sociedad y de todos los actores en la construcción de disposiciones normativas que tienen impacto en sus vidas, diseñamos un proceso de construcción del proyecto de Ley Estatutaria que apuntará por reconocer y escuchar la voz de todos y todas las Colombianas, para ellos habilitamos dos estrategias, la primera que abarcó la participación a través del uso de la TICs con la adopción de un formulario en línea y la segunda contempló espacios de diálogo o mesas de trabajo en diferentes territorios y con diversos actores.

7.1. Formulario en Línea

Desde el veinte (20) de julio y hasta el primero (1°) de agosto la ciudadanía que participó con aportes al documento de ley estatutaria estuvo ubicada principalmente en el centro del país, Cundinamarca fue el departamento con mayor participación, seguido del Valle del Cauca, Antioquia, Boyacá, Norte de Santander, Atlántico, Nariño, Cauca, Risaralda, Córdoba y Tolima, Caldas, Huila y Magdalena, Putumayo y Sucre, Bolívar, Casanare, Quindío, Caquetá, Cesar, Chocó, La Guajira y Meta, Arauca, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Guainía y Vichada. En la Figura 1, se evidencian las zonas con más aportes.

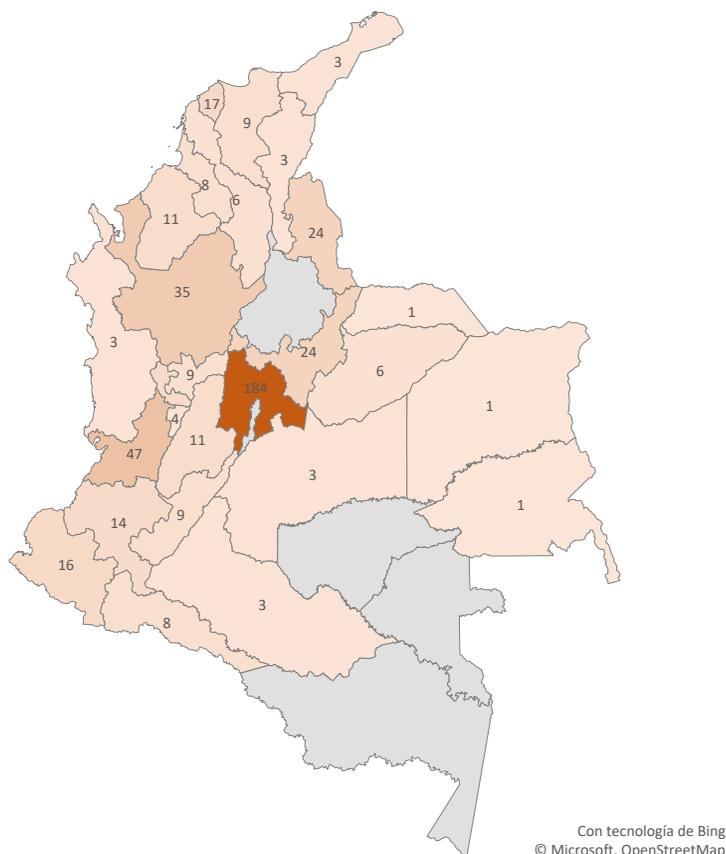


Figura 1. Distribución territorial de la participación ciudadana

Fuente: Elaboración despacho Viceministerio Educación Preescolar, Básica y Media.

Por otra parte, el proceso de sistematización estableció parámetros de clasificación que permitió identificar el tipo de aporte y el nivel educativo al cual estaba dirigido cada registro. En términos de frecuencia la mayoría de los registros fueron sugerencias (449), y el nivel educativo más destacado fue el de Educación Prescolar, Básica y Media (ver tabla 1).

Tabla 1. Parámetros de clasificación para sistematización

Tipo de aporte	No.	Nivel educativo	No.
Propuesta	97	Educación Prescolar, Básica y Media	367
Sugerencia	449	Educación Prescolar, Básica y Media / Educación Superior	133
Comentario	2	Educación Superior	106
Interrogante	20	No aplica	53
No aplica	91		

En términos de actores que realizaron aportes en la plataforma, se encontró una mayor participación por parte de los profesores con 350 registros (53%), seguido de 121 identificados como otros (18%), 89 estudiantes (14%), 50 trabajadores (85) y 49 administrativos (7%).

Adicionalmente, se realizó un análisis temático y textual que permitió identificar las categorías orientadoras y subcategorías más relevantes y frecuentes en los comentarios recibidos (ver definiciones en el anexo 1). Los aspectos señalados con mayor frecuencia se refirieron a: (i) acceso y cobertura; (ii) convivencia y clima escolar; (iii) enfoques diferenciales y territoriales; (iv) financiación; (v) involucramiento de actores; (vi) procesos pedagógicos; (vii) salud y bienestar; (viii) docentes y personal educativo; y, (ix) aspectos normativos. En la figura 2, se presenta el porcentaje y número de participaciones por categoría.

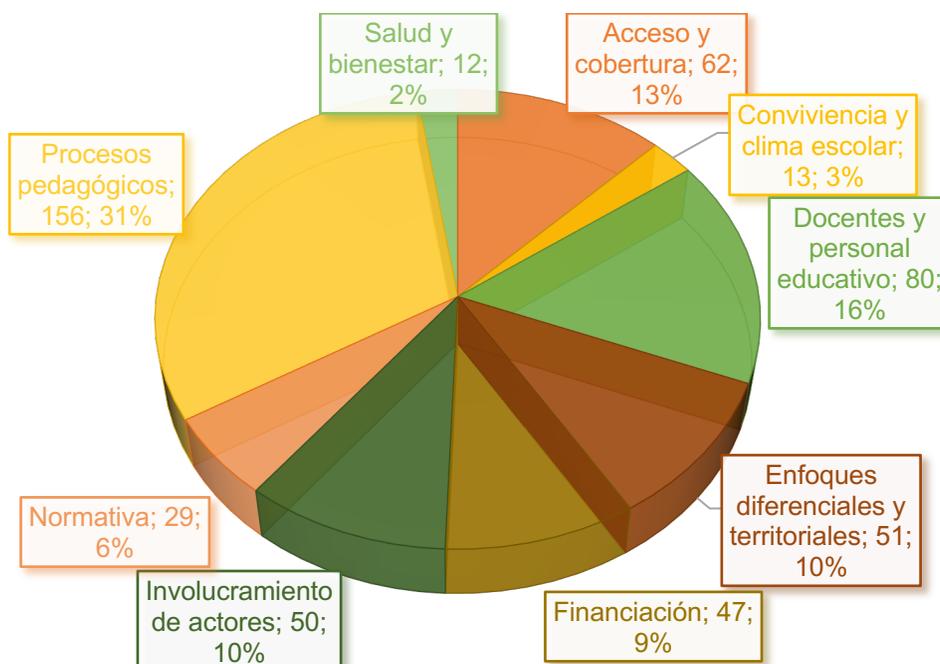


Figura 2. Número de Participantes Vs Prevalencia de Categorías

Fuente: Elaboración despacho Viceministerio Educación Preescolar, Básica y Media.

Es importante señalar que cada uno de los aportes fue revisado, analizado y clasificado, evidenciando las preocupaciones y aspectos que son relevantes para la población participante. Dicho lo anterior, se describe a continuación el resultado de análisis por categoría.

7.1.1. Descripción de Categorías en relación con la participación ciudadana

a. Procesos Pedagógicos

Contó con el mayor número de participaciones 156 (31%), en la cual se realizan sugerencias sobre mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje. Los aspectos destacados incluyen: (i) proporcionar oportunidades de capacitación y desarrollo profesional a los docentes para que estén al tanto de las últimas metodologías educativas, avances tecnológicos y enfoques pedagógicos; (ii) incorporar herramientas tecnológicas en las aulas para enriquecer los métodos de enseñanza, promover la participación activa de los estudiantes y facilitar el acceso a recursos educativos en línea; (iii) adaptar la enseñanza a las necesidades individuales de los estudiantes, reconociendo sus estilos de aprendizaje y ritmos de desarrollo; (iv) fomentar metodologías que involucren a los estudiantes en su propio proceso de aprendizaje a través de proyectos, debates, resolución de problemas y colaboración; (v) implementar una evaluación continua que brinde retroalimentación a los estudiantes y a los docentes para ajustar y mejorar el proceso educativo; (vi) diseñar actividades que promuevan habilidades como pensamiento crítico, comunicación efectiva, colaboración y resolución de problemas; (vii) ofrecer recursos y estrategias adaptadas para atender a estudiantes con discapacidades o necesidades educativas especiales; (viii) diseñar proyectos de investigación y actividades prácticas que permitan a los estudiantes aplicar sus conocimientos en situaciones reales (ix) establecer conexiones entre la educación y el entorno local para enriquecer el aprendizaje a través de experiencias prácticas y colaborativas; (x) establecer horarios y estructuras de clase que optimicen el tiempo de enseñanza y aprendizaje, permitiendo una distribución equilibrada de actividades; y, (xi) asegurarse de que los docentes tengan acceso a materiales didácticos de calidad y actualizados que respalden los objetivos de aprendizaje. En la figura 3 se presentan los aspectos que fueron resaltados con mayor frecuencia por la ciudadanía.

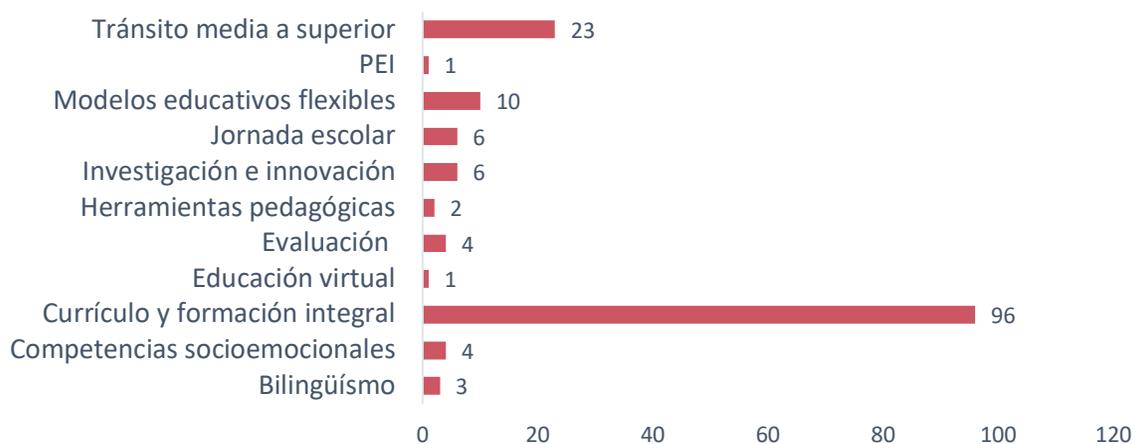


Figura 3. Número de participaciones por subcategoría en Procesos Pedagógicos.

Fuente: Elaboración despacho Viceministerio Educación Preescolar, Básica y Media.

b. Docentes y Personal Educativo

Un segundo elemento señalado reiterativamente fue el de Docentes y Personal Educativo con 80 participaciones y representa el 16%. En este componente se solicitan diferentes acciones para mejorar las condiciones de la carrera docente del país y el fortalecimiento de los equipos de acompañamiento pedagógico (orientadores escolares, psicólogos, trabajadores sociales, etc.). Hay un énfasis en diseñar programas de formación que brinden herramientas para garantizar una educación pertinente y de calidad. Por otro lado, se hace énfasis en la necesidad de aumentar la planta docente para evitar problemas de hacinamiento en las aulas y establecer medidas que mejoren el ingreso de las maestras y maestros al sector educativo, así como las condiciones de bienestar y estabilidad laboral. Todo lo anterior con el fin de atraer personal mejor cualificado. A continuación, se describe el número de participaciones por subcategoría identificada (ver figura 4).

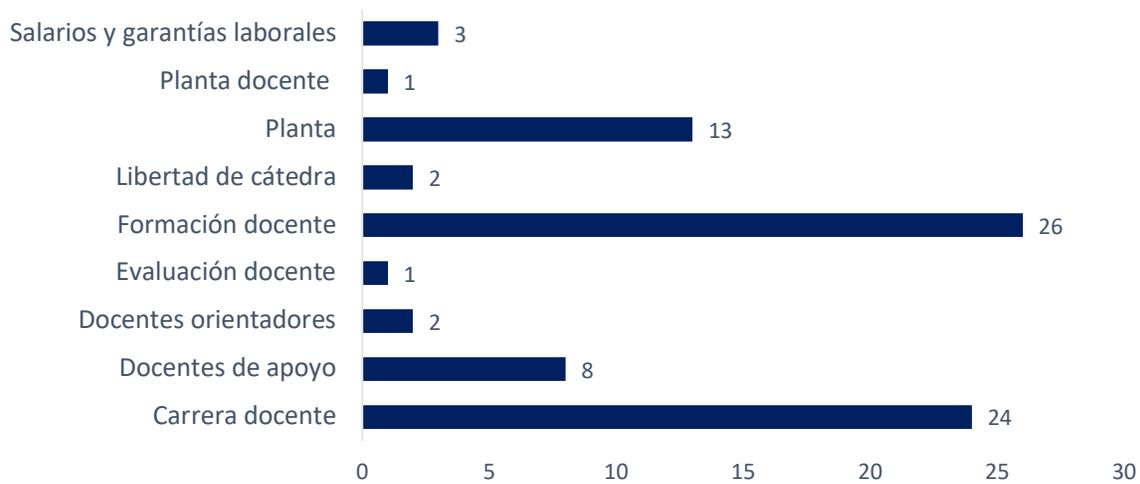


Figura 4. Número de participaciones por subcategoría en Docentes y Personal Educativo.

Fuente: Elaboración despacho Viceministerio Educación Preescolar, Básica y Media.

c. Acceso y Cobertura

En términos de Acceso y Cobertura la población participó con 62 aportes (13%), sugiriendo que el Estado debe garantizar que todos los ciudadanos accedan al servicio educativo en todos los niveles educativos. Exhortan a que todas las personas puedan acceder hasta el nivel de educación superior, eliminando todas las barreras de tipo económico para ingresar a esta. Esto no solo incluye que el Estado garantice estrategias de matrícula cero, sino también estipendios para garantizar alimentación y transporte en todo el ciclo de formación del estudiante. En la figura 5 se evidencian las participaciones por subcategoría.

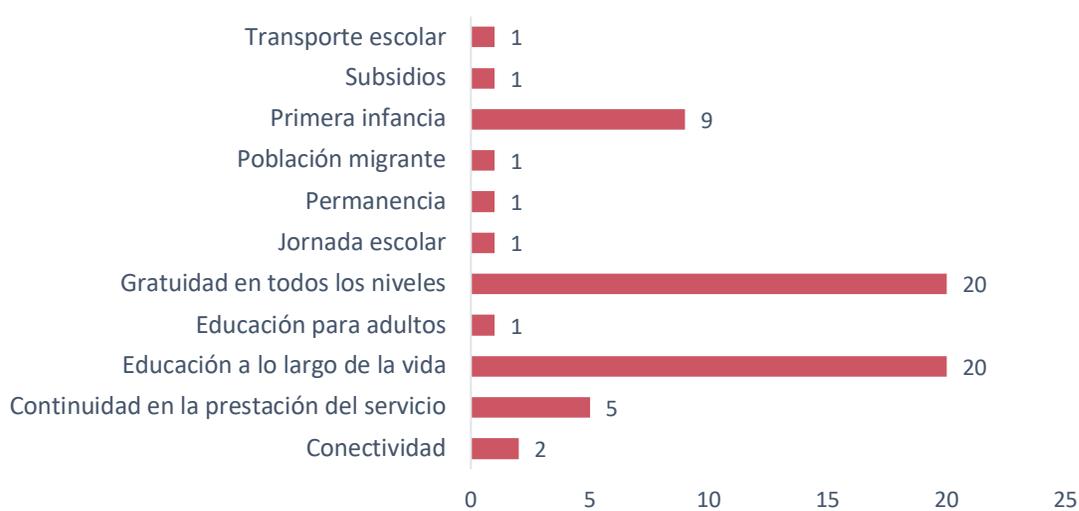


Figura 5. Número de participaciones por Subcategoría en Acceso y Cobertura.

Fuente: Elaboración despacho Viceministerio Educación Preescolar, Básica y Media.

d. Enfoques Diferenciales y Territoriales

Con respecto a los Enfoques Diferenciales y Territoriales con 51 participaciones (10%), la ciudadanía solicita que el Estado propenda por cerrar las brechas de acceso al servicio educativo en todos los niveles y en especial en las zonas marginadas de la ruralidad. En el mismo sentido, se deben desarrollar programas para garantizar que la calidad en la prestación del servicio mejore en la zona rural. Todo lo anterior respetando los sistemas educativos propios de las comunidades indígenas o afrodescendientes y de grupos poblacionales minoritarios como personas en condición de discapacidad. La figura 5 da cuenta de las subcategorías que señaló la ciudadanía, presentando la frecuencia de los aportes.

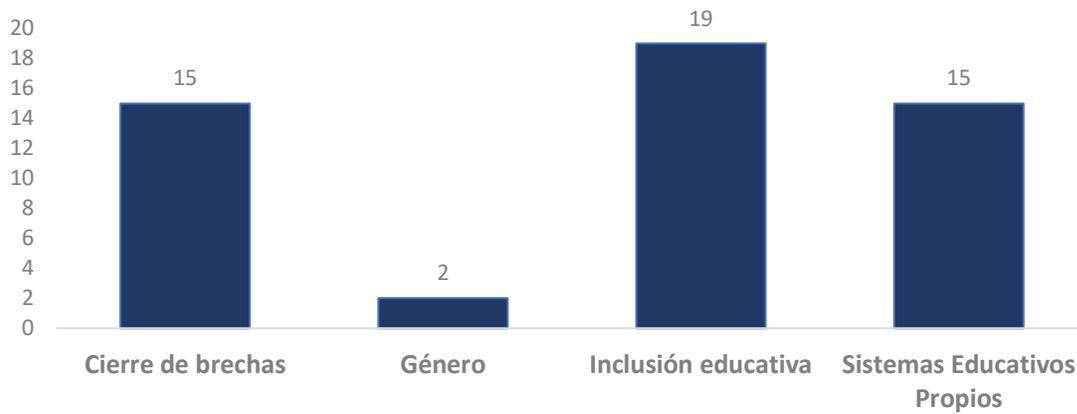


Figura 5. Número de participaciones por subcategoría en Enfoques Territoriales y Diferenciales.

Fuente: Elaboración despacho Viceministerio Educación Preescolar, Básica y Media.

e. Involucramiento de Actores

Se hace énfasis en el Involucramiento de Actores con 50 participaciones (10%), en el que se resalta la importancia de la gobernanza del sector educativo y se proponen cuatro acciones clave para mejorar la prestación del servicio: (i) mejorar los procesos de inspección, vigilancia y control en la ejecución de los recursos financieros y la calidad en la prestación del servicio; (ii) comprender que la garantía del derecho no solo compete al Estado, sino que es necesaria una adecuada articulación con la sociedad civil, el sector privado y las familias; (iii) establecer mecanismos que permitan una adecuada articulación entre el sector educativo y el sector productivo; y, (iv) mantener una comunicación abierta con los padres para informarles sobre los objetivos educativos y el progreso de sus hijos, y para obtener su apoyo en el proceso educativo. A continuación, se presentan la frecuencia de participaciones por subcategoría.

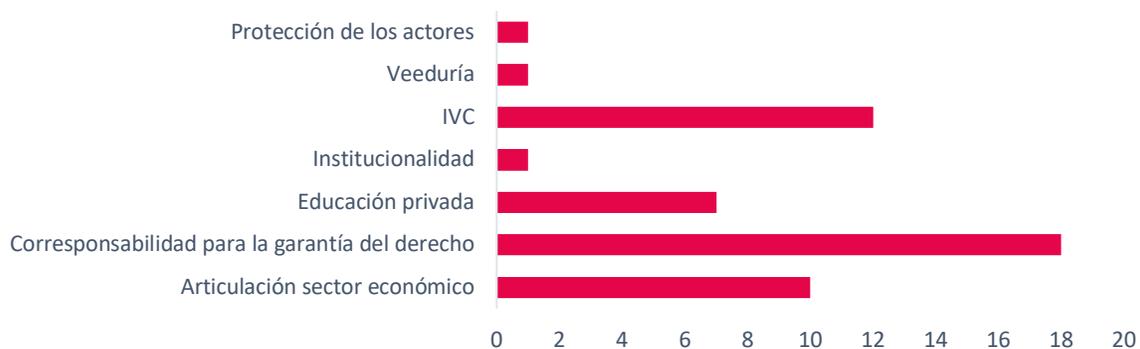


Figura 6. Número de participaciones por subcategoría en Involucramiento de Actores.

Fuente: Elaboración despacho Viceministerio Educación Preescolar, Básica y Media.

f. Financiación

El elemento de Financiación contó con 47 aportes (9%), en los cuales se resalta la necesidad de incrementar y mejorar el monto de recursos disponibles para invertir en el sector. De esta manera, se pueden mejorar las condiciones de infraestructura de las escuelas y garantizar dotaciones de materiales educativos (computadoras, libros, tableros, pupitres, etc.). Así mismo, aumentar la cobertura de estrategias de permanencia como el programa de alimentación y transporte escolar. En la figura 7 se presentan los datos descriptivos por subcategoría.



Figura 7. Número de participaciones por subcategoría en Financiación.

Fuente: Elaboración despacho Viceministerio Educación Preescolar, Básica y Media.

g. Normativos

En términos Normativos se registraron 29 participaciones (6%), que sugieren cambios, ajustes o adiciones en el contenido normativo del proyecto con el objetivo de fortalecer y perfeccionar el marco legal propuesto para el sistema educativo. Estas mejoras abordan aspectos diversos, como la claridad de las disposiciones, los principios que se deben incluir, la coherencia con otras leyes (por ejemplo, educación inclusiva), la inclusión de enfoques actuales en educación y la garantía de los derechos de los estudiantes, docentes y otros actores del sector. En la figura 8 se expone la frecuencia de aportes por subcategoría.



Figura 8. Número de participaciones por subcategoría en Normatividad.

Fuente: Elaboración despacho Viceministerio Educación Preescolar, Básica y Media.

h. Convivencia y Clima Escolar

La Convivencia y Clima Escolar son elementos señalados en 13 participaciones (3%), y las solicitudes están encaminadas a garantizar la prestación del servicio educativo en contra de toda acción violenta por parte de actores internos o externos al aula de clase. De igual manera, es importante implementar acciones para el desarrollo de habilidades para la resolución pacífica de conflictos en el aula. Los datos de frecuencia participativa de esta subcategoría se encuentran en la figura 9.



Figura 9. Número de participaciones por subcategoría en Convivencia y Clima Escolar.

Fuente: Elaboración despacho Viceministerio Educación Preescolar, Básica y Media.

i. Salud y Bienestar

Finalmente, la Salud y Bienestar contó con 12 aportes (2%), comprende: (i) establecer programas de apoyo psicológico y consejería para estudiantes, además de implementar estrategias para abordar el acoso escolar y el ciberacoso; (ii) ofrecer programas de prevención del consumo de tabaco, alcohol y drogas, así como realizar campañas de concientización sobre los riesgos de las adicciones; y, (iii) facilitar el acceso a servicios médicos y de atención primaria para los estudiantes y docentes. Todas estas acciones con el objetivo de crear un entorno escolar que promueva la salud y el bienestar integral de los estudiantes y el personal educativo de las escuelas del territorio nacional. A continuación, se presentan la frecuencia de participación por subcategoría.



Figura 10. Número de participaciones por subcategoría en Salud y Bienestar.

Fuente: Elaboración despacho Viceministerio Educación Preescolar, Básica y Media.

Teniendo en cuenta la participación y el análisis expuesto anteriormente, es preciso señalar que el proceso de sistematización permitió evidenciar que: (i) se requiere informar a la ciudadanía sobre el alcance y propósito de una Ley Estatutaria; (ii) es importante socializar la propuesta en las regiones del norte y el sur del país; y, (iii) la mayoría de los aportes están orientados a que la prestación del servicio se brinde en condiciones de alta calidad en todo el territorio nacional. No obstante, la particularidad de la mayoría de los aportes no permite que se integren en la ley de manera específica.

7.2. Mesas de trabajo

El Ministerio de Educación Nacional durante el mes de agosto desarrolló 11 sesiones de trabajo con diferentes actores del sector, su propósito fue socializar el primer borrador de la Ley Estatutaria de Educación y recibir sus aportes. Estos espacios estuvieron liderados por el despacho del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media. A continuación, en la figura 11 se relacionan los diferentes escenarios de diálogo realizados a la fecha.



Figura 11. Actores participantes de las mesas de trabajo.

Fuente: Elaboración despacho Viceministerio Educación Preescolar, Básica y Media.

7.2.1. Proceso Metodológico

Las jornadas de socialización se llevaron a cabo a través de la presentación del **proyecto de ley**, la explicación del propósito y alcance de una **ley estatutaria**, así mismo se sustentó que para su elaboración se tuvieron en cuenta las líneas jurisprudenciales y los problemas normativos existentes por niveles.

Posterior a la explicación de la propuesta, se abrieron los espacios de diálogo a los equipos de trabajo, contando con una participación de los diferentes miembros invitados a las mesas; en dichos espacios se realizó el registro documental de cada una de las sugerencias, inquietudes y comentarios de forma y de fondo, dado lo anterior en la siguiente sección se relacionan los temas que fueron abordados con mayor frecuencia.

7.2.2. Temas con mayor prevalencia en las mesas de trabajo

a. Acceso y cobertura

Las discusiones giraron en torno al acceso a la educación en todos los niveles y en todas las edades, resaltando la importancia de enfocarse en la Primera Infancia como la base de toda la educación de un ser humano. En este aspecto se resaltó:

- Primera Infancia: Es un cambio neurálgico en la ley, ya que, aunque se encuentre estipulado en la ley de primera infancia ley 1804 de 2006, no se ha podido garantizar plenamente y surge la duda de cómo la Ley Estatutaria lo llevará a cabo. Además, ser más precisos en la Educación Inicial y la educación primaria, puesto que hay divergencias entre el uno y el otro que no son evidentes en la ley.
- Continuidad de la prestación del servicio: garantizar la educación sin importar si hay situaciones de emergencia, así como también haciendo énfasis en que las personas que llegan a educación básica, puedan acceder tanto a la media y también a la superior, en cualquier lugar del país que se encuentren.
- Educación a lo largo de la vida: hay un cuestionamiento sobre hasta cuándo debe ir la garantía del derecho a la educación, teniendo en cuenta poblaciones como adultos y mayores.

El Ministerio trató de mantener un balance entre la generalidad para la garantía del derecho y establecer un marco conceptual que precisa este sentido. Por esta razón, respecto a este tema, se mencionan específicamente los principios de asequibilidad y accesibilidad en la propuesta de ley.

b. Corresponsabilidad para la garantía del derecho

Los asistentes mencionaron, dada la característica de principios de la Ley, la importancia de establecer no solo las responsabilidades para la garantía del derecho, sino quiénes las tienen a su cargo. De esta manera, se pidió una articulación entre docentes, sociedad, familia, sector privado y sector público para satisfacer a cabalidad la garantía. El Ministerio de Educación consideró pertinente la solicitud y ajustó el articulado.

c. Transición de educación media a superior

Al respecto al tema de posmedia, primeramente, se pide la garantía del acceso a nivel de educación media de todos los habitantes en el territorio colombiano para hablar de cobertura. Además, se pide dar el lugar correspondiente a la labor en la educación rural a las Escuelas Normales Superiores, puesto que también son nombradas dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Ante esta solicitud, el Ministerio de Educación incluyó un párrafo en el artículo 16, haciendo mención sobre las ENS.

d. Currículo y formación integral

Fue reiterativa la importancia de los currículos institucionales, su pertinencia con la actualidad y las necesidades de los contextos en los que se imparte y recibe la educación. Esto lleva a evaluar la prioridad de involucrar nuevas formas de educación que reconozcan la multidimensionalidad de los sujetos, de manera que más allá de lo cognitivo, reconozcan y profundicen en las dimensiones emocional, corporal y sensible en las que las artes, la cultura, los deportes, la actividad física, el desarrollo socioemocional y la educación para la ciudadana y el ejercicio de los derechos humanos hacen parte constitutiva de la formación integral. Desde el Ministerio de Educación se plantea que el PND en el artículo 4 invita a un nuevo modelo de educación a lo largo de la vida, esto implica que la estructuración de sistemas separados está llamada a convertirse en un solo sistema flexible, modular y diverso; Lo que debe reconocer la formación integral, razón por la que se incorporó capítulo V.

e. Docentes

El papel de los docentes tuvo gran protagonismo en la socialización de los encuentros. Se consideró que su desarrollo inicial fue insuficiente para dar cuenta de su formación, su dignificación y la relevancia de su papel. Sobre esto, el Viceministerio con el fin de dignificar la labor docente incluyó el artículo 30 en el proyecto de ley.

f. Enfoques diferenciales y territoriales

Se insistió en la importancia de abordar el enfoque diferencial, con la pertinencia de reconocer pueblos y sectores de la población y del territorio con quienes no solo se tiene una deuda histórica sino también han sido discriminados en la prestación del servicio de la educación. Entre los aspectos con mayor discusión se encontraron:

- Brecha rural y urbano: no solamente que las personas puedan llegar a las grandes ciudades a estudiar, sino que las instituciones lleguen con sus ofertas a las zonas rurales y que se adapten a sus necesidades.
- Educación rural y campesinas: reconocer que, a raíz de la desarticulación a nivel educativo con este sector, se han construido estrategias de educación rural y campesinas que se deben reconocer y además incluir dentro de las proyecciones pedagógicas.
- Poblaciones étnicas: reconocer los sistemas educativos propios, pero que se articule con el sistema educativo nacional y permita la continuidad de la educación.

Frente a este tema y resaltando la importancia de la atención diferencial a sujetos especiales de protección constitucional, el Ministerio de Educación decidió conservar las distinciones especiales a pueblos étnicos y agregar los artículos 24 sobre el derecho fundamental a la educación a personas con discapacidad y el 19 sobre el derecho fundamental a la educación campesina y rural.

g. Salud y Bienestar

Este tema incluye a estudiantes, docentes y administrativos entendiendo que es un factor crucial para el aprendizaje y enseñanza, para la garantía de estudiar en un entorno saludable, haciendo gran énfasis en la salud mental. Ante esta solicitud, se incluyó en el artículo 32 “Actividad física, recreación y deporte”, como una estrategia para la salud mental, acotando las sugerencias de los asistentes.

Entre otros temas, en las sesiones se solicitó claridad y/o relevancia en:

- Importancia del papel protagónico de niños, niñas y adolescentes dentro de la construcción del proyecto de ley estatutaria.

- Mayor claridad del concepto de la educación en el servicio público como su ascenso a la categoría de derecho fundamental.
- Mayor claridad de la conexidad del derecho a la educación con los derechos económicos, sociales, culturales y los derechos civiles y políticos.
- Importancia de involucrar a más actores gubernamentales para conseguir la garantía del derecho.

En términos conceptuales se solicitó: (i) mayor claridad del término de 'Jornada Única' respecto a qué recursos se destinarán a garantizarlo, a qué nivel educativo está destinado y cómo serían las condiciones laborales de los docentes bajo esta modalidad; (ii) definir el concepto de 'Calidad' dentro del articulado, ya que la 'aceptabilidad' no da cuenta explícita de la definición; (iii) ajustar los elementos pedagógicos a través del texto y explicar sobre el objeto en cada nivel educativo; (iv) formular el concepto de 'Formación docente' con todas sus aristas; y, (v) ajustar redacciones en los articulados iniciales sobre el 'Derecho fundamental a la Educación Inicial' y el 'Derecho fundamental a la Educación Media'. Ante estas solicitudes, se acogió las retroalimentaciones recibidas y ajustó en la versión del proyecto.

Por otra parte, la Comisión Primera Constitucional Permanente compartió ideas fundamentales para aportar a la construcción del documento, en el anexo 2 se adjuntan las intervenciones de la sesión desarrollada el pasado 23 de agosto con los asistentes. En términos generales en la sesión se resaltó la importancia del proyecto de Ley Estatutaria, por la deuda que se tiene históricamente con el derecho a la educación y elevarlo como derecho fundamental, sobre todo por incluir en este derecho los deberes de la sociedad, la familia y el Estado como un trabajo tripartito.

- Hay que tener en cuenta que la calidad de las instituciones tanto urbanas como rurales son significativamente diferentes, por esto se debe atender y evaluar de manera diferencial. La brecha de la desigualdad nace precisamente de diferenciaciones como esta. Además, se debe priorizar territorios donde ha habido menos presencia en educación y con indicadores más críticos en esa materia.
- Se debe dejar construido quién vigila, que sea pertinente y garantice la dignidad humana. Se necesita un ministerio concentrado en la prestación de los servicios, desarrollo de las políticas y en el fomento de la educación, y un par autónomo e independiente que vigile esta labor.
- En el proyecto se ve invisibilizado los avances y aportes de la Corte Constitucional en materia de la autonomía de cátedra, donde son importantes las decisiones universitarias autónomas y el PEI de los colegios. La educación debe ir enfocada no solo en enseñar, sino en el por qué y para qué, para aplicarlo a la vida práctica con las competencias adquiridas. La dignidad es uno de los elementos a incluir, además de calidad y pertinencia.
- La gratuidad debe quedar proyectada en la educación, no solamente en todos los niveles de educación, sino también para ciudadanos que no sean colombianos y poder garantizar ese derecho fundamental a estos estudiantes. En particular, sacar del limbo jurídico a las Escuelas Normales Superiores y su articulación con las universidades.
- La observación sobre la progresividad es repetitiva, se preguntan por los criterios para determinar los plazos de tiempo en la garantía del derecho por niveles de educación. Denotan también que es importante no solo crear responsabilidades, sino también mecanismos de apoyo fiscal para la garantía del derecho.
- Se expresa la necesidad por la intersectorialidad con diferentes entidades públicas, como el ICBF y el SENA, para garantizar el cumplimiento del derecho y los derechos conexos necesarios para este. En relación con lo anterior, es importante destacar el papel de los operadores privados prestadores del servicio de educación en el proyecto de ley.

Aunado a lo anterior, las mesas de trabajo fueron un espacio de apertura al diálogo donde el Ministerio de Educación logró desatarse del articulado ya escrito, no para negarlo, sino para poder recibir cualquier comentario y evaluarlo objetivamente, en su relevancia para retroalimentar el proyecto. Por otro lado, en términos de divergencias muchas de ellas se daban en el marco del desconocimiento del carácter de principios de la Ley Estatutaria, por

esta razón se pedía incluir en el documento temas casuísticos como las fuentes de financiación, dar cuenta de articulados específicos de la constitución política, mencionar dentro del texto y en cada apartado el listado de sujetos que son beneficiarios del derecho.

7.2.3 Análisis Documental

Los espacios nutrieron la elaboración de una nueva versión de propuesta de Ley Estatutaria, los asistentes a las mesas aportaron a tal punto de requerir nuevas mesas de concertación y en algunos casos disponer de un espacio para aportes de forma virtual,. Con corte a 29 de agosto se recibieron 14 documentos con comentarios y sugerencias. Los aportes fueron suministrados por académicos de la Universidad Externado, Universidad Nacional de Colombia, la Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN, la Asamblea de Representantes Profesorales antes los Consejos Superiores y Académicos de las Universidades Públicas, Ministerio del Deporte, Ministerio de Cultura, las Artes y los Saberes, Ministerio de Ciencia, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, columnistas del sector educativo, equipos de las Direcciones y Subdirecciones del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, entre otros.

Sobre los documentos recibidos se efectuaron ajustes en términos de redacción, homogeneización de términos, interrogantes normativos y claridad conceptual. En los aspectos de redacción, se recibieron los comentarios de forma y se han incorporado los ajustes pertinentes para la presentación de la propuesta, también se ha homogeneizado los casos recomendados.

En lo que concierne a la normativa, se plantearon interrogantes como: ¿Quién va a garantizar los derechos? ¿A quién se le reclaman? ¿A quién le corresponde la interpretación del derecho? ¿Cuál es el tránsito legal que ha pensado el MEN para tramitar los dos proyectos de Ley, entendiendo que la aprobación de la Ley Estatutaria sería requisito para la consideración de la educación superior como derecho y la reforma que de ello se deriva? ¿Una vez aprobada La Ley Estatutaria se reemplaza o modifica la Ley 115 y las leyes conexas? ¿Existe una exposición de motivos y de fundamentación de la Ley Estatutaria? ¿Es posible conocer el análisis de fundamentación y orientación sobre los 3 elementos: *'garantizar el derecho fundamental a la educación, regularlo y establecer las condiciones necesarias para su protección'*?

En relación con los conceptos se solicitó mayor precisión en los términos de: (i) calidad; (ii) competencias vs capacidades; (iii) maestros y formación docente; (iv) aspectos pedagógicos; (v) implicación del grado 12; (vi) gestación, nacimiento y primeros 6 años de vida; (vii) fuentes de financiación y, (viii) jornada única. Además, se señala la importancia de incluir aspectos relacionados con conflicto armado, formación y sostenibilidad ambiental, principio de flexibilidad, y estrategia de acogida, bienestar y permanencia.

Con base en los aportes realizados por ciudadanos, estudiantes, organizaciones, instituciones, docentes, académicos y demás actores del sistema educativo se construyó el documento final del proyecto de ley que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República con el propósito de realizar un proceso participativo que atienda las preocupaciones, necesidades y realidades de los habitantes del territorio nacional.

Atentamente,

Aurora Vergara Figueroa
Ministra de Educación Nacional