**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 027 DE 2022 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 081 DE 2022 CÁMARA “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 67 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y SE GARANTIZA LA EDUCACIÓN INICIAL, PRESCOLAR, BASICA Y MEDIA”**

Bogotá D.C. octubre de 2022

Honorable Representante

**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 027 DE 2022 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 081 DE 2022 CÁMARA “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 67 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y SE GARANTIZA LA EDUCACIÓN INICIAL, PRESCOLAR, BASICA Y MEDIA”**

Honorables Representantes,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate en primera vuelta al PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 027 DE 2022 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 081 DE 2022 CÁMARA “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 67 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y SE GARANTIZA LA EDUCACIÓN INICIAL, PRESCOLAR, BASICA Y MEDIA”, teniendo en cuenta las consideraciones que se exponen a continuación.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**CONTENIDO DEL DOCUMENTO**

1. Trámite legislativo
2. Objeto y contenido
3. Antecedentes
4. Marco normativo y jurisprudencial
5. Marco internacional
6. Consideraciones sobre las iniciativas constitucionales
7. Proyecto de Acto legislativo 027 de 2022 Cámara *“Por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia”*
8. Proyecto de Acto legislativo 081 de 2022 Cámara *“Por el cual se garantiza la educación preescolar y media”*
9. Tramite en la comisión primera de la cámara de representantes
10. Pliego de modificaciones
11. Competencia del Congreso de la República
12. Impacto fiscal
13. Conflictos de Interés
14. Proposición
15. Texto propuesto para segundo debate en primera vuelta
16. **TRÁMITE LEGISLATIVO**

El proyecto de acto legislativo No. 027 de 2022 “por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia” fue presentando en el período constitucional anterior (21 de agosto de 2019), asignándole el número de proyecto 184 de 2019 Cámara. Empero, fue archivado de conformidad con los artículos 224 y 225 de la Ley 5 de 1992. Por tanto, se presentó nuevamente el 21 de julio del año en curso, cuyo contenido se encuentra en la gaceta número 855 de 2022.

Son autores de la iniciativa constitucional en mención el Senador David Andrés Luna Sánchez y los Representantes a la Cámara Jairo Humberto Cristo Correa, Germán Rogelio Rozo Anís, Víctor Andrés Tovar Trujillo, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Jaime Rodríguez Contreras, Modesto Enrique Aguilera Vides, Julio César Triana Quintero, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Gersel Luis Pérez Altamiranda, John Edgar Pérez Rojas, Lina María Garrido Martín, Javier Alexander Sánchez Reyes, Betsy Judith Pérez Arango, Hernando González y quien firma, Jorge Méndez Hernández.

El proyecto de acto legislativo 081 de 2022 Cámara “por el cual se garantiza la educación prescolar y media” fue radicado en la Secretaría General el 20 de julio de la anualidad, el contenido del mismo se puede observar en la gaceta No. N. 950 de 2022.

El mencionado es de autoría de la Senadora Ana Carolina Espitia Jerez y los Representantes Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Katherine Miranda, Juan Diego Muñoz Cabrera, Jaime Raúl Salamanca Torres, Duvalier Sánchez Arango, Daniel Carvalho Mejía, Santiago Osorio Marín, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Cristian Danilo Avendaño Fino, Alejandro García Ríos, Wilmer Castellanos Hernández y Juan Sebastián Gómez Hernández y los Senadores Angélica Lozano Correa, Fabián Díaz Plata, Iván Leónidas Name Vásquez y Jonathan Ferney Pulido.

Los proyectos de acto legislativo 027 de 2022 Cámara y 081 de 2022 Cámara fueron acumulados por la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes designando al suscrito como único ponente, lo cual se observa en oficio C.P.C.P.3.1 – 0253 – 2022 del 13 de septiembre de 2022.

El 18 de octubre del año en curso se discutió ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, aprobándola con proposiciones avaladas por el suscrito, las cuales se explicarán más adelante.

1. **OBJETO Y CONTENIDO**

El proyecto de acto legislativo 081 de 2022 Cámara tiene por objeto ampliar la obligatoriedad y garantía mínima del derecho a la educación, mediante la modificación del artículo 67 de la Constitución Política consagrando la obligación de este derecho entre los tres (03) y los dieciocho (18) años. En tal sentido, se establece que la educación formal comprenda tres (03) años de preescolar, nueve (09) de educación básica y dos (02) de educación media; como medida para proteger el acceso universal al derecho fundamental de la educación.

De otra parte, la iniciativa legislativa 027 de 2022 Cámara tiene por objeto fortalecer la protección del derecho al acceso a la educación como un derecho fundamental, esta iniciativa legislativa pretende establecer la educación como derecho de todas las personas, otorgando un carácter de obligatoriedad específicamente para aquellas menores de dieciocho (18) años. La razón esencial por la cual se realiza la modificación constitucional plasmada en esta iniciativa legislativa, es la inclusión de la primera infancia dentro del artículo 67 de la Carta Política, para que esta etapa del ciclo vital de una persona, la cual va desde los cero (0) a los seis (6) años de edad sea debidamente instruida, puesto que en este periodo se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano.

Igualmente, el proyecto de acto legislativo 027 de 2022, modifica el inciso segundo del artículo 67 a fin de introducir nuevos contenidos esenciales para la formación educativa de los niños, niñas y adolescentes. Igualmente, eleva a rango constitucional la garantía de satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud y útiles escolares, dentro del contexto escolar.

1. **ANTECEDENTES**

En desarrollo del artículo 67 de la Constitución Política se formuló la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, la cual estableció que la educación formal comprende la educación preescolar, con mínimo un año de obligatoriedad; la educación básica primaria de cinco años y la educación básica secundaria de cuatro años, para un total de nueve años de duración; finalmente, para el caso educación media dos años.

En esta ley se establece que hay un deber progresivo de ampliar el nivel preescolar a tres años; no obstante, a la fecha no existe dentro del ordenamiento jurídico colombiano normas que dispongan la obligatoriedad de los tres niveles de preescolar.

Frente a la educación media, el artículo 55 de la Ley 1753 de 2015 establece su obligatoriedad y un mandato progresivo para garantizar su universalidad en las zonas urbanas para el año 2025 y en las rurales para 2030. De Igual manera, el artículo 56 establece el derecho a la educación inicial para los niños y niñas menores de cinco años.

Lo anterior, fue complementado por la Ley 1804 de 2016 mediante la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre enfocado en atender a los niños y niñas entre los 0 y seis años de edad.

Si bien estos cambios a nivel legal han sido exitosos, el intento de modificar el artículo 67 de la Constitución Política para ampliar la garantía del derecho a la educación no lo ha sido y existen numerosas iniciativas que se han intentado sin éxito.

1. **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

a continuación, se relacionará la normativa vigente que respalda la modificación constitucional propuesta y desarrollada a través de los proyectos de acto legislativos.

* **LEY 12 DE 1991**

Mediante la Ley 12 de 1991 se aprobó en Colombia la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1989, en la cual se reconoce el derecho a la educación de todos los niños con el fin de desarrollar su personalidad, sus aptitudes y su capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades. Así, su artículo primero dispone lo que se transcribe a reglón seguido:

***“Artículo 1*** *Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.*

* **LEY 115 DE 1994**

La Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, estableció el esquema general del sistema de educación preescolar, básica y media en Colombia. Esta ley fue reglamentada mediante el Decreto 1860 de 2014 en los aspectos pedagógicos y de organización general del sistema, en el cual, entre otras, se estableció que existen tres niveles de preescolar de los cuales solo el tercero, el de transición, es obligatorio.

A colación se traen a la discusión los artículos 11, 16 y 175 de la misma, los cuales consagran los niveles de educación formal, objetivos específicos de la educación preescolar y el pago de salarios y prestaciones de la educación estatal, respectivamente:

***“Artículo 11. Niveles de la educación formal.*** *La educación formal a que se refiere la presente Ley, se organizará en tres (3) niveles:*

*a) El preescolar que comprenderá mínimo un grado obligatorio;*

*b) La educación básica con una duración de nueve (9) grados que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados, y*

*c) La educación media con una duración de dos (2) grados.*

*La educación formal en sus distintos niveles, tiene por objeto desarrollar en el educando conocimientos, habilidades, aptitudes y valores mediante los cuales las personas puedan fundamentar su desarrollo en forma permanente.*

***Artículo 16. Objetivos específicos de la educación preescolar****. Son objetivos específicos del nivel preescolar:*

*a) El conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía;*

*b) El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lecto-escritura y para las soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas;*

*c) El desarrollo de la creatividad, las habilidades y destrezas propias de la edad, como también de su capacidad de aprendizaje;*

*d) La ubicación espacio-temporal y el ejercicio de la memoria;*

*e) El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación y para establecer relaciones de reciprocidad y participación, de acuerdo con normas de respeto, solidaridad y convivencia;*

*f) La participación en actividades lúdicas con otros niños y adultos;*

*g) El estímulo a la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social;*

*h) El reconocimiento de su dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento;*

*i) La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio, y*

*j) La formación de hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que generen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud.*

*k) <Literal adicionado por el artículo 6 de la Ley 1503 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La adquisición de hábitos de observación visual, auditiva y psicomotriz para la creación de actitudes y comportamientos de prevención frente al tránsito, respeto a las normas y autoridades, y actitudes de conciencia ciudadana en materia de uso de la vía.*

***Artículo 175. Pago de salarios y prestaciones de la educación estatal****. Con los recursos del situado fiscal y demás que se determinen por ley, se cubrirá el gasto del servicio educativo estatal, garantizando el pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente, directivo docente y administrativo de la educación estatal en sus niveles de educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media. Estos recursos aumentarán anualmente de manera que permitan atender adecuadamente este servicio educativo.*

*Parágrafo. El régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales de los órdenes departamental, distrital o municipal se regirá por el Decreto-ley 2277 de 1979, la Ley 4a. de 1992 y demás normas que los modifiquen y adicionen”.*

* **LEY 1098 DE 2006**

El Código de la Infancia y la Adolescencia reúne ampliamente la normatividad, derechos y obligaciones frente a la parte de la población colombiana identificada como niños, niñas y adolescentes. Igualmente, se estableció el derecho al desarrollo integral a la primera infancia que comprende la franja poblacional de los cero a los seis años de edad. Al respecto se destacan los artículos 3, 28 y 29.

***“Artículo 3o. Sujetos titulares de derechos****. Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad.*

***Artículo 28. Derecho a la educación****. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política. Incurrirá en multa hasta de 20 salarios mínimos quienes se abstengan de recibir a un niño en los establecimientos públicos de educación.*

***Artículo 29. Derecho al desarrollo integral en la primera infancia****. 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. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. 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. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas”.*

* **Ley 1753 de 2015**

La ley en mención establece la obligatoriedad y un mandato progresivo para garantizar la universalidad del derecho a la educación en las zonas urbanas para el 2025 y en la zona rural para 2030.

De Igual manera, el artículo 56 preceptúa el derecho a la educación inicial para los niños y niñas menores de cinco años. Ninguno de estos artículos fue derogado por la Ley 1955 de 2019.

Lo anterior, fue complementado por la Ley 1804 de 2016 mediante la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre enfocado en atender a los niños y niñas entre los cero (0) y seis (6) años de edad.

Finalmente, esta ley fue reglamentada mediante el Decreto 1411 de 2022 del Ministerio de Educación Nacional con el cual se reglamenta la prestación del servicio de educación inicial en Colombia.

De otra parte, la Corte Constitucional de Colombia ha promulgado un derrotero jurisprudencial relacionada con el derecho a la educación. A continuación, se expone una síntesis de las principales reglas y consideraciones jurisprudenciales elaboradas por la Corte:

El derecho a la educación es un derecho social fundamental inherente y esencial al ser humano que además permite la materialización de otros derechos consagrados en la Constitución como la igualdad de oportunidades, el derecho al trabajo, la participación política, entre otros[[1]](#footnote-1).

De igual manera, el derecho a la educación es también un servicio público que cumple una función social y *exige del Estado y sus instituciones y entidades llevar a cabo acciones concretas para garantizar su prestación eficaz y continua a todos los habitantes del territorio nacional. Los principios que rigen su prestación son tres principalmente: (i) la universalidad; (ii) la solidaridad; y (iii) la redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable.”[[2]](#footnote-2)*

Para la Corte, el derecho a la educación comprende tres deberes correlativos a cargo del Estado, a saber: el de impedir el derecho a la educación (respeto), el de evitar que terceros impidan el acceso a la educación (protección) y la ejecución normativa, técnica y económica para hacer efectivo el disfrute del derecho (cumplimiento)[[3]](#footnote-3).

Por otro lado, para la Corte el derecho a la educación incorpora una faceta negativa y otra positiva o de carácter prestacional, dentro de la cual se han diferenciado obligaciones de aplicación inmediata y deberes progresivos a cargo del Estado y que se definen, entre otras, a partir de lo preceptuado en la Constitución Política, la ley y los tratados internacionales sobre derechos humanos que Colombia se ha comprometido a cumplir.[[4]](#footnote-4)

Finalmente, tomando como base la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la Corte fijó el contenido y dimensiones del derecho a la educación a partir de las siguientes características que conforman una educación integral: *disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad[[5]](#footnote-5)*.

En el presente proyecto se busca apuntar al elemento de disponibilidad que la Corte define como el *deber estatal de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores de edad las condiciones necesarias para su acceso y permanencia*

1. **MARCO INTERNACIONAL**

En relación con la jurisprudencia constitucional antes mencionada, la Observación General No. 13 adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en 1999, establece el alcance y contenido del derecho a la educación y las obligaciones estatales correspondientes.

En la Observación se establece que l*a educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.*

En ella se formularon las cuatro dimensiones mencionadas anteriormente que los estados deben hacer realidad: *disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad*.

En cuanto a la disponibilidad, tema objeto del presente proyecto, la Observación la define como un deber de que existan instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte.

No sobra recordar que lo anterior surge del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece en su artículo 13 contempla el derecho a la educación y el deber de todos los estados parte de hacer accesible todos los niveles de educación a la población mediante su progresiva gratuidad.

De igual manera, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 26 propende por la gratuidad de la educación elemental y fundamental y en igual sentido lo hace el artículo 12 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en relación con la educación primaria.

De otro lado, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño establece obligaciones en la garantía del derecho a la educación, especialmente en su artículo 28 que formula el deber progresivo de garantizar todos los niveles educativos a los niños, niñas y adolescentes.

1. **CONSIDERACIONES SOBRE LAS INICIATIVAS CONSTITUCIONALES**
2. **Proyecto de Acto legislativo 027 de 2022 Cámara *“Por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia”***

El proyecto de acto legislativo 027 de 2022 Cámara “por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia”, tiene por objeto fortalecer la protección del derecho al acceso a la educación como un derecho fundamental, esta iniciativa legislativa pretende establecer la educación como derecho de todas las personas, otorgando un carácter de obligatoriedad específicamente para aquellos menores de dieciocho (18) años. La razón esencial por la cual se realiza la modificación constitucional plasmada en esta iniciativa legislativa, es la inclusión de la primera infancia dentro del artículo 67 de la Carta Política, para que esta etapa del ciclo vital de una persona, la cual va desde los cero (0) a los seis (6) años de edad sea debidamente instruida, puesto que en este periodo se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano.

Así las cosas, el proyecto propone una serie de modificaciones al artículo 67 de la Carta Política, el cual consagra lo relacionado en materia de educación como un derecho y un servicio. A continuación, se precisan las modificaciones que traería este proyecto:

Actualmente, dentro de la materia de educación la Constitución Política propugna por una formación soportada 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. Con la iniciativa constitucional se busca que los valores del respeto también recaigan sobre los bienes públicos y la generación de riquezas. Reforma que para el suscrito es totalmente acertada teniendo en cuenta en primer lugar, la existencia de una cultura a la corrupción.

En el año 2018 se publicó el artículo “La corrupción como parte de la cultura colombiana”[[6]](#footnote-6) en el cual se manifiesta que *“A diario se puede ver que las personas buscan hacerle el ‘quite’ a cualquier tipo de regla, donde se irrespetan las filas del sistema de transporte masivo, se falsifican incapacidades para faltar al trabajo, o se copia durante los exámenes en los colegios y las universidades, por nombrar solo algunas. Todas estas son manifestaciones del fenómeno de la corrupción que se ha asimilado en la cotidianidad de Colombia como algo natural y que al no ser castigado no se crea la obligatoriedad de cambiarlo.”*

De acuerdo con Transparencia por Colombia, el país ha mantenido un indecoroso puesto dentro de los rankings sobre percepción de corrupción en el mundo, ubicándolo en el puesto 90 de 180 países analizados.

María Paula Ángel, abogada e investigadora de Dejusticia, explicó que “varios autores defienden que desde la época de la colonia se creó una cultura de acatar la norma, pero no cumplirla, es lo que se denomina ‘El incumplidor estratégico y arrogante’”.

Para Fabián Sanabria, antropólogo y doctor en ciencias sociales *“Colombia y su sociedad están enfermas de corrupción. Un cáncer que destruye cada célula de la sociedad y que no se curará con un paquete normativo. Es un tema estructural, debe atacarse desde la base”.*

Ello quiere decir que a pesar de la existencia de las normas y más aún, que los colombianos las conocen y son conscientes de cometer actos de corrupción, por tanto, surge la necesidad de implementar usa solución desde otra arista, esto es, la modificación del sistema educativo, impartiendo nuevos valores éticos como lo es el respeto hacia los bienes públicos.

Ahora bien, en relación con la ampliación del espectro de edad para educación obligatoria, es decir, entre los 0 hasta los 18 años los autores de esta iniciativa constitucional argumentan la necesidad que exista una relación entre los artículos 44 de la Constitución Política, 17 y 18 de la Ley 115 de 1994 y 3 de la Ley 1098 de 2006. Así, en relación al límite de los 15 años establecido en el artículo 67 de la Carta, traen a colación la sentencia de la Corte Constitucional T-323-94, de 14 de julio de 1994, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, aclaró *“Las personas que se encuentran entre 15 y 18 años de edad y que demandan acceso para alguno de los nueve años de educación básica. En estos casos, si bien su situación no está contemplada por el artículo 67, el carácter preferencial de los derechos del menor consagrado en el artículo 44 constitucional los pone en situación de beneficiarios de la acción prestacional contemplada en el citado artículo 67 de la Carta.”*

Por último, también considera el suscrito ponente la pertinencia de la adhesión del inciso que preceptúa lo siguiente: *“Con el fin de garantizar el acceso y permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media, el Estado procurará satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud y útiles escolares, sin perjuicio del cobro a quienes puedan sufragarlos.”*

Lo anterior es de gran relevancia cuando se consultan datos sobre deserción escolar en Colombia “*Y es que, de acuerdo con las cifras oficiales del Sistema de Matrícula Estudiantil del Ministerio de Educación (Simat), un poco menos de la mitad de los estudiantes que entran a primero de primaria no termina el bachillerato.”*[[7]](#footnote-7) Es decir, tenemos un problema de acceso al sistema educativo en la educación básica y media, el cual trae como resultado la deserción escolar.

El informe de pobreza multidimensional publicado por el DANE, releva que el indicador de inasistencia escolar registró un incremento de 13,7 puntos porcentuales a nivel nacional, pasando de 2,7% en 2019 a 16.4% en 2020. En las zonas rurales el incremento fue de 25,5 puntos porcentuales.

De acuerdo con datos reportados en publicación de El Tiempo basados en el Simat:

“(…)

Para observar el impacto de este fenómeno en detalle, basta ver la situación de quienes en el año 2021 terminaron su bachillerato, que fueron 534.178 jóvenes que aparecen registrados en el Simat. Esta cohorte fue la misma que en 2018 cursaba el octavo grado. Sin embargo, el sistema registra para ese año un total de 729.095 estudiantes en dicho grado.

Eso quiere decir que, tan solo en cuatro años y solo en esta generación, el sistema educativo perdió un total de 194.917 estudiantes, un 26,73 por ciento. Pero este fenómeno se repite año a año, teniendo especial fuerza entre los grados sexto y noveno, llegando a la cifra mencionada por los diferentes observatorios.

(…)”[[8]](#footnote-8)

De acuerdo con el estudio Causales de deserción del 2019 realizado por la Fundación United Way y la Universidad de los Andes *“referenció que se dividen en tres categorías: condiciones familiares, condiciones individuales y características institucionales.”[[9]](#footnote-9)*

Entre las condiciones familiares, *“dentro de las cuales se resaltan: nivel educativo de los padres y problemas económicos en el hogar que en muchas ocasiones termina generando el trabajo infantil”.*

La satisfacción de necesidades como nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud y útiles escolares de quienes se encuentran en edad de escolarización contribuiría a su bienestar y a evitar de cierta forma la deserción.

Aunado a lo anterior, si bien es cierto que en Colombia existe el Programa de Alimentación Escolar (PAE) como una política pública cuyos lineamientos son definidos por el Gobierno Nacional y las entidades territoriales tienes la obligación de ejecutarlo, *“cuyo objetivo fundamental es contribuir con la permanencia de los estudiantes sistema escolar y aportar, durante la jornada escolar, macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y los micronutrientes (zinc, hierro, vitamina A y calcio) en los porcentajes que se definan para cada modalidad”[[10]](#footnote-10)*, también es cierto que frente a este programa se han presentado irregularidades en su ejecución; verbigracia, a fecha de abril del presente año la Procuraduría General de la Nación detecto que en 11 entidades territoriales (autoridades del sector educativo de Buenaventura, Caquetá, Cesar, Córdoba, Cúcuta, Magdalena, Neiva, Pitalito, Santa Marta, Sincelejo y Sucre) no se había dado inicio a la prestación del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Según informe[[11]](#footnote-11) de la Contraloría General de la República, con corte al 28 de marzo, en 10 Instituciones Educativas de cinco entidades territoriales (Boyacá, Meta, Antioquia, Cundinamarca, Medellín), se han presentado alertas de calidad e inocuidad sanitaria en las raciones recibidas.

La Contraloría General de la República, a través de su Delegada para la participación ciudadana, en el ejercicio de Especial Seguimiento que se realiza al Programa de Alimentación Escolar (PAE), observó falencias en las condiciones de infraestructura requerida para la entrega de alimentos, al respecto reportan que “De igual manera, se logró evidenciar que se presentan significativas condiciones de deterioro de las infraestructuras requeridas para la ejecución del PAE, así como la falta de menaje en la mayoría de las sedes educativas. El 16% de las IE (24) no cuentan con cocina, el 26% (39) no tienen un lugar de almacenamiento, el 15% (22) carecen de comedor y el 22% (33) no disponen de un sitio para la refrigeración de los alimentos.”

Al respecto, el Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad Nacional de Colombia, OBSSAN, señala:

“La causa principal de lo que sucede en el PAE y otros programas de este tipo en Colombia es el modelo de financiamiento y, sobre todo, de contratación. La contratación tercerizada permite que operadores privados queden a cargo de la parte más importante del Programa: la prestación del servicio. Así, los recursos quedan en manos de empresas cuyo objetivo es el lucro, incluso a costa del bienestar de los niños. Y todo sucede gracias a un modelo de negocio muy rentable en virtud de la falta de control, y no pocas veces a la complicidad, de las entidades estatales”[[12]](#footnote-12)

Por tanto, es pertinente consagrar la garantía de nutrición de los niños, niñas y adolescentes en la Constitución Política como una obligación del Gobierno Nacional, lo cual se correlaciona con el buen funcionamiento del PAE y el ejercicio de controles sobre aquel.

De otra parte, el acceso a la educación en Colombia se encuentra limitado por la falta de prestación del servicio de transporte escolar en zonas rurales. En tal sentido, la Ley 2033 de 2020 “establece una excepción que será otorgada por el Ministerio de Transporte para que los municipios puedan contratar personas naturales y/o jurídicas, con el propósito de prestar el servicio de transporte escolar, bajo condiciones especiales de transporte y bajo el régimen de contratación pública, en lugares donde se requieran medidas diferenciadas para garantizar la accesibilidad material del derecho a la educación de la población.” La anterior, busca mejorar las condiciones del transporte escolar en zonas rurales para que niños, niñas y adolescentes puedan ir a estudiar.

Empero, a través de medios de comunicación continúan reportando casos de estudiantes que habitan zonas rurales no han podido iniciar clases por falta de rutas escolares. Por ejemplo, en la Vereda el Verjón de Teusaca[[13]](#footnote-13), el promedio de transporte por niño es de $20 000 (ida y vuelta), recursos con los cuales no cuentan los padres de familia. Igual situación ocurre en pueblos de las zonas rurales de Sucre, el gremio de docentes y padres de familia del departamento, denuncian que los niños caminar kilómetros para asistir a las Instituciones Educativas y utilizan transportes con escasas condiciones de seguridad, por lo cual solicitan a las Secretarías de Educación la contratación del transporte[[14]](#footnote-14). De manera similar ocurre en la zona rural de Dolores, toda vez que la alcaldía no ha garantizado el servicio de transporte escolar, por ello los padres de familia deben pagar diariamente un valor correspondiente a 10.000 $ para que un vehículo lleve a los niños al colegio y los retorne a sus casas, representando un gasto muy alto para las familias que viven en la zona[[15]](#footnote-15).

Ampliando la argumentación, en sentencia T-434 de 2018 la Corte amparó los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación de los menores de edad. Por tanto, le ordenó a la Secretaría de Educación de Santander que garantice un servicio de transporte apto, desde su casa hasta la parada de la ruta municipal escolar, para que los menores de edad puedan asistir a un colegio que siga el método tradicional de educación, diseñado para niños, niñas y adolescentes. La Corte explica que “cuanto al derecho a la educación, la jurisprudencia constitucional ha determinado que tiene cuatro componentes esenciales: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. El primero de ellos, implica principalmente la obligación para el estado de crear, construir y financiar suficientes instituciones educativas para todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo y abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio. Por su parte, el componente de accesibilidad protege el derecho fundamental de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, en otras palabras, la eliminación de toda forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo. En concreto, se ha considerado que esas condiciones de igualdad comprenden: 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; la accesibilidad material o geográfica, a través de la implementación de instituciones de acceso razonable; y la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita.”

En suma, las modificaciones propuestas para el proyecto de acto legislativo 027 de 2022 Cámara representan un gran beneficio en materia de formación escolar y acceso a la educación como derecho y servicio.

1. **Proyecto de Acto legislativo 081 de 2022 Cámara *“Por el cual se garantiza la educación preescolar y media”***

El Proyecto de Acto Legislativo No. 081 de 2022 – Cámara *“Por el cual se garantiza la educación preescolar y media”,* tiene por objeto realizar una reforma al artículo 67 constitucional estableciendo que la responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia frente a la educación de los niños, niñas y adolescentes sea desde los primeros años de edad; existiendo una variación, donde la obligación ya no será de los cinco (05) a los quince (15) años, si no de los tres (03) a los dieciocho (18) años con tres (03) niveles de preescolar, nueve (09) de educación básica y dos (02) de educación media.

Actualmente para los niños de cinco (05) años en adelante es obligatorio que el Estado garantice el acceso al grado transición, educación básica y media; no obstante, para los menores entre los tres (03) a los cinco (05) años no existe obligatoriedad de brindar garantías de acceso a los grados de educación pre-jardín y jardín. Adicionalmente para los jóvenes mayores de quince (15) años hasta los dieciocho (18) años no hay obligatoriedad en la prestación de la educación media.

Es preciso señalar que según las cifras del Ministerio de Educación para el 2022, existe un total de 2.379.030 niños y niñas en el país entre los tres (03) y cinco (05) años; no obstante matriculados ante instituciones educativas de carácter público y privado para el 2020 solo hay un total de 912.438 niños y niñas. Lo que da a entender que actualmente solo se cubre al 38.3% de los niños y niñas que deberían ser beneficiarios del derecho a la educación en pre-jardín y jardín.

El Proyecto de Acto Legislativo puesto a consideración del Congreso de la República se justifica bajo los siguientes aspectos:

* **Justificación del Proyecto de Acto Legislativo**

El presente proyecto busca ampliar el margen de protección promovido por la Constitución Política de 1991, que para muchos sectores fue insuficiente de acuerdo con los fines establecidos en la misma Constitución.

El estado social de derecho tiene, entre otros de sus fundamentos, la búsqueda de la igualdad social real[[16]](#footnote-16), siendo la educación uno de los elementos centrales para garantizar la oportunidad para todas las personas de desenvolverse en la vida económica, social y cultural del país.

La Corte Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia, ha resaltado la importancia de la educación como parte de la formación moral, física e intelectual de las personas, así como su conexión en la concreción de otros derechos y valores como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital y la participación política[[17]](#footnote-17).

De igual manera, el principio democrático que inspira la Constitución implica la necesidad de formar personas que tengan las disposiciones y capacidades necesarias para la vida democrática. La democracia, entendida en su concepción ética, a la cual quiso apuntar el constituyente de 1991 para superar la concepción instrumental de la democracia representativa, requiere de personas que incorporen los valores necesarios para materializar dicho modelo, pues sin ello el ideal democrático no será realidad.

Recordando a John Dewey, uno de los grandes referentes filosóficos sobre la educación democrática, la educación es una manera de desarrollar hábitos personas los hábitos necesarios para la vida democrática[[18]](#footnote-18). En el mismo sentido lo planteaba Estanislao Zuleta cuando mencionaba los elementos necesarios para la creación de una cultura democrática[[19]](#footnote-19), y la necesidad de formar las capacidades y disposiciones para consolidar esos elementos.

En este escenario, resulta apenas lógico que la Constitución, como norma suprema del ordenamiento jurídico y base política para el actuar del estado, deba contemplar la educación en todos los niveles de formación de los niños, niñas y adolescentes con el fin de garantizar a todos las personas que integran la sociedad colombiana los valores y derechos consagrados en dicha Constitución.

Si bien a nivel legislativo se han dado avances en la ampliación del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, la garantía constitucional impone un deber sólido y duradero a las instituciones del estado para materializar este contenido, al tiempo que actualiza nuestra Constitución a las necesidades de la sociedad colombiana y al espíritu democrático y progresista promovido por la Carta Política.

Así, se busca consolidar de manera amplia el derecho la educación mediante esta modificación de rango constitucional, sin que esto suponga una obligación de inmediato cumplimiento para el estado, pues, será la Ley la que determine la implementación progresiva de los elementos incorporados en el texto constitucional, que, de todas formas, serán de obligatoria observancia para las entidades del estado.

* **Importancia de la iniciativa**

Según lo dispuesto por el Ministerio de Educación nacional, *“la primera infancia es el periodo propicio para potenciar las capacidades cognitivas, comunicativas y sociales”* de los niños y niñas. Siendo esta etapa clave para la formación y desarrollo educativo futuro. Resalta el Ministerio que la formación en estas etapas influye en un mejor desempeño en las fases posteriores de la educación, en una disminución del fracaso escolar y, en una reducción de la deserción académica[[20]](#footnote-20). La concepción que hoy se tiene de la educación para niños y niñas antes de los seis años es concebida como preparación para la escuela (aprestamiento) y se caracteriza por prácticas escolares convencionales que privilegian actividades sedentarias, de repetición y de memoria.

En este sentido, la organización Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab dice que *“las habilidades sociales bien desarrolladas son vitales para construir no solo aulas cohesionadas, sino también comunidades y economías, ya que permiten que los miembros de la sociedad se comuniquen de manera efectiva y trabajen juntos”*[[21]](#footnote-21).

Por su parte, la educación media tiene como propósito *la comprensión de ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo*[[22]](#footnote-22)*.* En este nivel, además de formarse la conexión con la educación superior, también se perfilan oportunidades para la vida laboral del joven en formación.

Según cifras del Observatorio a la Gestión Educativa, la tasa de cobertura neta para el año 2021 en el grado de transición fue del 62.4%, mientras que la tasa de cobertura neta en educación básica primaria para el mismo año fue de 88.2% y para la básica secundaria del 80%. Por otro lado, la tasa de cobertura neta para la educación media también para 2021 fue de 48.7%[[23]](#footnote-23).

Por su parte, cifras del DANE muestran que para el año 2021, del total de niños, niñas y adolescentes matriculados en la educación formal, el 8.47% correspondió a nivel preescolar, el 41.8% al nivel básico y alrededor del 10% corresponde al nivel de educación media. Como complemento, un 5.1% lo representó el CLEI (Ciclos Lectivos Especiales Integrados). En número de personas matriculadas a nivel nacional, sumó un total de 9.797.677 personas[[24]](#footnote-24). Lo anterior implicó una reducción del total de personas matriculadas en 2020, que en dicho año correspondió a 9.882.843[[25]](#footnote-25).

Se estima que la población entre 0 y 14 años representa un 22.6% de la población total y que el total de niños, niñas y adolescentes está en alrededor de un 31,02% del total de la población colombiana, esto es, alrededor de 15.454.633[[26]](#footnote-26).

Aunado a lo antedicho, los autores del proyecto del acto legislativo de la referencia exponen respecto a la cobertura de la educación en primera infancia que “si se determina en base al SIMAT reportado por el MEN la cobertura de atención preescolar con base a los niños y niñas entre 3 y 5 años que en ese grupo de edad se encuentra un total de 2´379.030 con lo cual la cobertura total para educación preescolar es de tan solo 38,3% al registrarse matriculados en educación preescolar un total de 912.438 niños y niñas en 2022”, información que se puede verificar en la tabla anexada a continuación, a través de la cual se relaciona el tipo de institución que brinda la atención y de acuerdo a la edad a que cobertura corresponde para cada grado:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| GRADOS | OFICIAL | NO OFICIAL (OFERTA PRIVADA) | TOTAL | Cobertura para grupo de edad | % de cobertura brindada por institución oficial | % de cobertura brindada por institución privada |
| **Prejardín** | 12.258 | 56.647 | 68.905 | 8,8% | 18% | 82% |
| **Jardín** | 28.312 | 94.126 | 122.438 | 15,39% | 23% | 77% |
| **Transición** | 571.023 | 150.072 | 721.095 | 90,6% | 79% | 11% |
| TOTAL PREESCOLAR | **611.593** | **300.845** | **912.438** | **38,3%** | **67%** | **33%** |

***Fuente: Proyecto de acto legislativo 081 de 2022 Cámara***

De la lectura del cuadro presentado, se concluye que en Colombia los grados prejardín y jardín solo tienen una cobertura del 9% y 15%. Además, en el grado prejardín y jardín la cobertura brindada por las instituciones oficiales se encuentra alrededor del 20%, mientras que transición llega cerca del 80%; evidenciando la gran brecha existente en el acceso a la educación en los grados de prejardín y jardín para las familias de bajos ingresos respecto de aquellas que tienen mayores ingresos, pues a la fecha la cobertura de estos grados está a cargo de instituciones educativas de carácter privado. Ergo, es necesario establecer la obligatoriedad en las instituciones oficiales sobre instituir tres (3) niveles de educación preescolar y así, garantizar la universalidad del derecho a la educación en el Estado.

Sumado a ello, se resalta el estudio titulado Contexto escolar y social del aprendizaje en Colombia (CESAC), realizado por el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES)[[27]](#footnote-27); investigación en torno a los resultados de las pruebas Saber 3°, 5° y 9°, la cual informa acerca de la relación de los diferentes factores de afectación en el desempeño escolar de los estudiantes.

El estudio hace énfasis sobre la relación entre los resultados obtenidos por los estudiantes con los antecedentes escolares, esto es, haber recibido educación preescolar, concluyendo:

“Los niños que no han cursado estudios de preescolar antes de ingresar a la escuela primaria, obtienen los puntajes más bajos en ciencia, lenguaje y matemáticas, en las pruebas Saber 3°, 5° y 9° que aquellos que si han asistido 3 años a este tipo de educación.

Cerca del 20% de los estudiantes pertenecientes a niveles socioeconómicos bajos (1 y 2) y el 23% de los que asisten a colegios oficiales rurales, no asiste a preescolar antes de ingresar a la escuela primaria.

Estos niños tienen los puntajes más bajos en las áreas de ciencias (280,4), lenguaje (281,9) y matemáticas (271,2) en comparación, con los estudiantes que a nivel nacional realizan 1, 2 o 3 años de preescolar”.

De tal manera, el estudio ratifica la importancia de la atención a la primera infancia.

Con base en lo anterior, teniendo en cuenta que existen un gran número de niños, niñas y adolescentes sin acceso a la educación formal, el impacto del proyecto es enorme. Con este se busca garantizar que el estado despliegue todas las herramientas a su alcance para que esos más de seis millones de niños, niñas y adolescentes que hoy están fuera de la educación formal puedan integrarse al sistema.

* **Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-**

Los diecisiete (17) Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- es el plan maestro adoptado por las Naciones Unidas en el 2015 para hacer un llamado universal a unirse el mundialmente a poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas personas disfruten de *“paz y prosperidad”.* Siendo estos objetivos mundiales la forma en la que la humanidad se une para equilibrar la sostenibilidad social, económica y ambiental, como principios básicos para el progreso de la sociedad.

Los ODS comprenden: 1) fin de la pobreza, 2) hambre cero, 3) salud y bienestar, 4) educación de calidad, 5) igualdad de género, 6) agua y saneamiento, 7) energía asequible y no contaminante, 8) trabajo decente y crecimiento económico, 9) industria, innovación e infraestructura, 10) reducción de las desigualdades, 11) ciudades y comunidades sostenibles, 12) producción y consumo responsable, 13) acción por el clima, 14) vida submarina, 15) vida de ecosistemas terrestres, 16) paz, justicia e instituciones sólidas y 17) alianza para lograr los objetivos.

El objetivo 4 *“educación de calidad”* busca garantizar a 2030 que *“todos los niños y niñas completen una educación primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad que conduzca a resultados de aprendizaje relevantes y efectivos”[[28]](#footnote-28).* El desarrollo de este objetivo va encaminado a garantizar la educación inclusiva y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Las Naciones Unidas al definir este objetivo expresa que *“la educación permite la movilidad socioeconómica ascendente y es clave para salir de la pobreza”.* Entendiendo la educación como principio básico del desarrollo humano.

Entre las metas para desarrollar este objetivo a 2030 y que se relacionan con el presente proyecto son:

* Acceso a un desarrollo, atención y educación preprimaria de calidad en la primera infancia para que estén preparados para la educación primaria.
* Acceso equitativo a la educación técnica, profesional y terciaria asequible y de calidad, incluida la universidad.

Este ODS fue desarrollado en el Plan Sectorial de Educación 2018-2022 en el cual se establece en uno de los siete ejes para la educación de Colombia el *“desarrollo integral de la primera infancia”,* para lo cual se establece la necesidad de contar con mayor cobertura y articulación de la oferta educativa en primera infancia.

Cabe señalar, que el Plan de Gobierno de Gustavo Petro determina en su capítulo *“De la desigualdad hacia una sociedad garante de derechos”,* disposiciones especial para la atención de la primera instancia, señalando que esta será de acceso universal y gratuito para los menores de seis (06) años y refiriendo el compromiso de ampliar la cobertura para los niños mayores de tres (03) años en el sistema educativo, buscando *“alcanzar la cobertura universal y priorizando a 2.7 millones de niños y niñas en condiciones de vulneración de derechos”.*

Es un compromiso de todos avanzar en la protección de la primera infancia, de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país, garantizándoles a estos dentro del Estado Social de Derechos y como fines esenciales de este el derecho a la educación desde los primeros años de vida y hasta el momento en que cumple la mayoría de edad.

* **Análisis comparado**

En el año 2017, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hizo un llamado sobre la importancia de mejorar la educación y la atención de la primera infancia con el objetivo de apoyar el desarrollo integral de las niñas y niños. En este sentido señaló que: *“es recomendable que los países redoblen esfuerzos para ofrecer educación y atención de la primera infancia (EAPI) asequibles y de alta calidad, y así brindar a todos los niños la oportunidad de alcanzar su potencial y mejorar la movilidad social”[[29]](#footnote-29).*

La OCDE determina en su estudio que al evaluar los resultados de PISA 2015, los niños y niñas de quince (15) años que tuvieron acceso a la atención de la primera instancia *“mostraron un mejor desempeño”* que sus pares que no tuvieron este acceso. Es por esta razón que la OCDE recomienda que los países incrementen esfuerzos para ofrecer educación y atención a la primera infancia.

Sobre este punto Andreas Schleicher, director de la Dirección de Educación y Habilidades de la Ocde, aseguró: *“Los primeros años de vida constituyen las bases para el desarrollo y aprendizaje de las competencias del futuro, y las inversiones en educación y atención de la primera infancia de alta calidad pagan grandes dividendos en términos de aprendizaje y desarrollo a largo plazo de los niños, en particular para los más marginados”*.

En el año 2018 la OCDE señaló que:

*“Los países de la OCDE, alrededor del 95 % de los niños y niñas están escolarizados en la EAPI un año antes de la edad oficial de acceso a la educación primaria. Sin embargo, hay una variación significativa entre países, con valores que van desde menos del 80 % en Turquía o Arabia Saudí hasta al menos el 99% para ambos sexos en Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Polonia, Reino Unido, Suecia y Suiza”[[30]](#footnote-30).*

Lo que lleva a concluir la necesidad de garantizar el acceso equitativo a la Educación y Atención a la Primera Infancia -EAPI- es necesaria para que los países logren promover la equidad en sus territorios, ya que las experiencias tempranas de los niños y niñas influyen en sus resultados futuros y con ello en el desarrollo de un país.

Para el caso de Colombia, en el año 2018 la OCDE determinó que el país había expandido considerablemente el acceso a la educación; no obstante, señaló la necesidad de incrementar la cobertura, mantener a los estudiantes en la escuela y suavizar las transiciones; determinando estas recomendaciones como la hoja de ruta para disminuir las brechas de desigualdad entre los estudiantes desfavorecidos y favorecidos, especialmente en la educación pre-escolar y media[[31]](#footnote-31).

Por lo que, para el caso de Colombia, es de gran importancia que Colombia avance en la ampliación de la prestación de la Educación y Atención Integral a la Primera Infancia de alta calidad, como uno de los pasos para mejorar el desempeño general de la educación y mejorar la equidad social. Lo anterior, dado que el informe de la OCDE revela

En línea con el estudio realizado por la OCDE, El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF-, determinó que: *“la mitad de los niños en edad preescolar a nivel mundial - es decir, al menos 175 millones no están matriculados. El informe también indica que, el 78% de los niños de los países de bajos ingresos no están matriculados en la enseñanza preescolar. Lo cual implica la pérdida de una de las oportunidades más importantes para ayudar a los niños a realizar su potencial”[[32]](#footnote-32).*

Por lo cual determinan que la primera infancia alcanza su máximo potencial cuando cuenta con alimentación adecuada, estimulación temprana, oportunidades de aprendizaje, protección, cuidado y salud; dado que más del 80% del cerebro se forma antes de los tres (03) años.

1. **TRAMITE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Durante la discusión del proyecto de acto legislativo 027 de 2022 Cámara acumulado con el proyecto de acto legislativo 081 de 2022 Cámara, se presentaron un total de dieciséis (16) proposiciones, de las cuales se avalaron y aprobaron seis (6), una fue sometida a discusión y negada por votación, las demás se dejaron como constancia. A reglón seguido se plasman las proposiciones radicadas:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Proposición** | **Representante**  | **Observación**  |
| Proposición de modificación del artículo primero para que educación sea obligatoria desde los 0 hasta los 18 años | Juan Sebastián Gómez Gonzales  | En la ponencia se planteó la educación obligatoria desde los 3 hasta los 18 años de edad, teniendo en cuenta que dentro de ese parámetro se cubre los grados del prescolar (pre-jardín y jardín). La proposición quedó como constancia.  |
| Proposición de modificación del artículo primero para modificar la redacción del inciso primero del artículo 67 de la Constitución Política. Igualmente adicionan las expresiones formación en educación de habilidades para la vida, resolución pacífica de los conflictos. Adicionalmente, agregan un nuevo inciso el cual dice lo siguiente: “El deporte es un componente esencial de la educación formal en Colombia en todos sus niveles y se fomentará la práctica deportiva en todas las esferas de la sociedad con el fin de promover la salud física y mental” | Andrés Felipe Jiménez  | La proposición quedó como constancia, teniendo en cuenta que el artículo 52 de la Constitución Política es el encargado en la materia de consagrar temas sobre el deporte. Así lo dispone: “ARTICULO 52. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.**El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.**Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.” |
| Proposición de modificación del artículo primero para modificar el inciso 2 del artículo 67 de la Constitución Política y de tal forma, eliminar la expresión “y de las personas; en la generación de riqueza y desarrollo de inteligencia financiera” | Carlos Felipe Quintero Ovalle  | La proposición quedó como constancia, considerando que en el transcurso de la discusión se avaló y votó proposición presentada por el Representante Alirio Uribe Muñoz, la cual se encuentra en el mismo sentido.  |
| Proposición de modificación del artículo primero a fin de modificar el inciso 7 del artículo 67 de la Constitución Política para reemplazar este inciso el cual dice: “El Estado propenderá en los ciclos educativos obligatorios en instituciones públicas por garantizar la satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud integral y útiles escolares”En su lugar dejar el inciso así: “El Estado tiene el deber de garantizar como mínimo el derecho a la educación en las facetas de: (i) la disponibilidad, (ii) la accesibilidad, (iii) accesibilidad material, (iv) la adaptabilidad, (v) aceptabilidad (vi) nutrición básica, (vii) salud preventiva” | Carlos Felipe Quintero Ovalle | La proposición quedó como constancia, teniendo en cuenta que los conceptos quedarían de manera general y abstracta, pues no es claro que encierra la disponibilidad, accesibilidad, accesibilidad material, adaptabilidad, aceptabilidad en materia de educación o entornos escolares. Por lo cual es más aceptable la redacción que trae la ponencia.  |
| Proposición de modificación del artículo primero a fin de modificar el inciso 8 del artículo 67 de la Constitución Política. A fin de eliminar la expresión: “Es deber de los gobernadores y alcaldes desarrollar políticas públicas para mitigar la deserción escolar” | Carlos Felipe Quintero Ovalle | La proposición quedó como constancia. No se explica en la proposición las razones para eliminar la expresión de la relación, por el contrario, de acuerdo con las cifras que demuestran la deserción escolar, es necesario que dentro de la Carta Política se consagre una política pública para contrarrestar la problemática social existente.  |
| Proposición de modificación del artículo primero a fin de adicionar un nuevo parágrafo transitorio en el artículo 67 de la Constitución Política. El cual dice lo siguiente: “Parágrafo transitorio: el Gobierno Nacional con la coordinación del Ministerio de Educación Nacional en los doce (12) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, deberá crear o adecuar una política pública destinada a la mitigación del fenómeno de deserción escolar, la cual contemple acciones específicas para grupos étnicos, campesinos, víctimas de conflicto armado y mujeres. ” | Carlos Felipe Quintero Ovalle | Se **avaló** y votó la proposición en primer debate, pues se considera apropiada teniendo en cuenta los problemas de deserción escolar existentes en Colombia, en especial para aquella parte de la población más vulnerable.  |
| Propone modificación al artículo 1, para mejor la redacción sobre signos de puntuación  | Álvaro Leonel Rueda Caballero | **Avalada**, mejora la redacción del texto.  |
| Propone modificación al artículo 1, para que el artículo no tenga como finalidad que la educación forme personas felices, sino que estás tengan la capacidad de alcanzar la felicidad  | Álvaro Leonel Rueda Caballero | Se deja como constancia en la discusión, teniendo en cuenta que se avaló y votó proposición del Representante Alirio Uribe, la cual elimina la expresión “felices” |
| Proposición de modificación del art. 1 para eliminar la expresión “felices” y en su lugar solo se refiera a la formación en general de personas. Igualmente, para eliminar la expresión económico y solo dejar el desarrollo en general del país. Y para eliminar la expresión “en la generación de riqueza y desarrollo de inteligencia financiera”Finalmente, elimina la expresión “Tres” por “tres” | Alirio Uribe Muñoz  | **Avalada** y votada en la discusión. |
| Proposición de modificación del artículo primero para eliminar la expresión al colombiano y cambiarla por “a los estudiantes”Agregar al inciso tercero la expresión “en todo caso, el Estado garantizará la educación inicial desde los cero años de edad” | Ana Paola García | Se deja como constancia, teniendo en cuenta que se consideró importante que la edad obligatoria para el acceso a educación debe ser entre 3 hasta los 18 años, pues de 0 hasta antes de 3 años de edad no es considerada edad de escolarización.  |
| Elimina la expresión “que forme personas felices”, agrega al inciso segundo “el libre desarrollo de la personalidad”. Agrega la expresión de forma progresiva respecto a la obligación que la educación sea obligatorio desde los 3 a los 18 años. Y modifica el inciso final para que no sean los gobernadores y alcaldes, sino la Nación y las entidades territoriales quienes deban desarrollar políticas públicas para mitigar la deserción escolar.  | Catherine Juvinao  | **Avalada** y votada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.  |
| Proposición al título del proyecto de acto legislativo, a fin de modificarlo de la siguiente manera: “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 67 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y SE GARANTIZA LA **EDUCACIÓN INICIAL**, PRESCOLAR, **BASICA** Y MEDIA” | Juan Daniel Peñuela Calvache | **Avalada** y votada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. |
| Proposición de modificación del artículo primero para modificar el artículo 67 de la Constitución Política a fin de agregar un parágrafo nuevo, así: “Parágrafo: El estado junto con el ministerio de educación, deben garantizar la educación prescolar, básica y media en todas las instituciones del país, para los niños con discapacidad visual, auditiva física o motora, intelectual, psicosocial, múltiple y sordoceguera” | Juan Manuel Cortes Dueñas  | **Avalada** y votada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. |
| Proposición de modificación del artículo primero a fin de modificar el artículo 67 de la Constitución Política, para eliminar la expresión “con el objeto de aportar al desarrollo económico del país”Eliminar la expresión “garanticen” y en su lugar colocar “propendan por”Igualmente, eliminar el parágrafo transitorio que dice: “Parágrafo transitorio: Dentro del año siguiente a la fecha de promulgación del presente acto legislativo el Gobierno Nacional realizará las gestiones tendientes a actualizar los contenidos de los programas y planes de estudios que forman parte del currículo de las instituciones educativas” | Juan Carlos Losada | La proposición se sometió a votación en primer debate de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, siendo negada por aquella.  |
| Proposición de modificación del artículo primero a fin de modificar el artículo 67 de la Constitución Política y así, modificar su inciso tercero para que la educación inicial sea de cero a cinco años, en los grados de prescolar, básica y media, en igualdad de condiciones, inclusiva y de calidad para todas las personas. Igualmente, para adicionar un nuevo inciso y modificar el parágrafo transitorio, en el siguiente sentido: “El Gobierno Nacional adoptara las medidas que garanticen una actualización periódica de los contenidos de los planes y programas que forman parte del currículo de las instituciones educativos”“Parágrafo transitorio: para la primera actualización de los planes y programas que forman parte del currículo de las instituciones educativas, el Gobierno Nacional tendrá un término de un (1) año contado a partir a la fecha de promulgación del presente acto legislativo” | Juan Manuel Peñuela  | Se deja como constancia.  |
| El texto propuesto quedaría así:“Artículo 1°. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social (…)La educación formará al colombiano en (…) LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE”. | Víctor Andrés Tovar Trujillo | Constancia  |

1. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Atendiendo el número de proposiciones radicadas y dejadas como constancia al Proyecto de Acto Legislativo 027 de 2022 Cámara acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 081 de 2022 Cámara, se procede a presentar el articulado aprobado en primer debate, el articulado propuesto para segundo debate y las observaciones correspondientes para la construcción del texto que se someterá a segundo debate en primera vuelta ante la plenaria de la Cámara de Representantes, el cual reúne el objetivo común de cada una de las iniciativas constitucionales en referencia y la intención de las proposiciones radicadas en primer debate.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA**  | **TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA PRIMERA VUELTA POR LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**  | **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE**  | **OBSERVACIÓN** |
| “Por el cual se modifica el artículo 67 de la constitución política de 1991 y se garantiza la educación prescolar y media”El Congreso de ColombiaDecreta: | “por el cual se modifica el artículo 67 de la constitución política de 1991 y se garantiza la educación inicial, prescolar, basica y media”El Congreso de Colombia Decreta  | “por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de 1991 y se garantiza la educación inicial, prescolar, **básica** y media”El Congreso de Colombia Decreta | Se modifica el título a fin de corregir signos de puntuación.  |
| Artículo 1:Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:ARTICULO 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, que forme personas felices, con el objeto de aportar al desarrollo económico del país.La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos sobre el respeto a la vida, la honra de las personas, diversidad étnica y cultural los bienes y recursos del Estado y de las personas; en la generación de riqueza y desarrollo de inteligencia financiera; en la práctica del trabajo; y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los Tres y los dieciocho años de edad y que comprenderá como mínimo, tres años de preescolar, nueve de educación básica y dos de educación media. 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.El Estado propenderá por la satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud integral y útiles escolares.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. Es deber de los gobernadores y alcaldes desarrollar políticas públicas para mitigar la deserción escolar.Parágrafo transitorio: Dentro del año siguiente a la fecha de promulgación del presente acto legislativo el Gobierno Nacional realizará las gestiones tendientes a actualizar los contenidos de los programas y planes de estudios que forman parte del currículo de las instituciones educativas. | Artículo 1:Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:ARTICULO 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, que forme personas ~~felices~~, con el ~~objeto~~ **objetivo** de aportar al desarrollo ~~económico~~ del país.La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos sobre el respeto a la vida, la honra de las personas, **el libre desarrollo de la personalidad, la** diversidad étnica y cultural**,** los bienes y recursos del Estado y de las personas; ~~en la generación de riqueza y desarrollo de inteligencia financiera~~; en la práctica del trabajo~~;~~ y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los ~~Tres~~ **tres** y los dieciocho años de edad y que comprenderá como mínimo, tres años de preescolar, nueve de educación básica y dos de educación media**, de forma progresiva**. 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.El Estado propenderá**, de forma progresiva,** por la satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud integral y útiles escolares.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. ~~Es deber de los gobernadores y alcaldes~~ **La Nación y las entidades territoriales deben** desarrollar políticas públicas para mitigar la deserción escolar.Parágrafo transitorio: Dentro del año siguiente a la fecha de promulgación del presente acto legislativo el Gobierno Nacional realizará las gestiones tendientes a actualizar los contenidos de los programas y planes de estudios que forman parte del currículo de las instituciones educativas.**Parágrafo Transitorio Nuevo: El Gobierno Nacional con la coordinación del Ministerio de Educación Nacional en los doce (12) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, deberá crear o adecuar una política pública destinada a la mitigación del fenómeno de deserción escolar, la cual contemple acciones específicas para grupos étnicos, campesinos, víctimas de conflicto armado y mujeres.** **Parágrafo Nuevo: El estado junto con el ministerio de educación, deben garantizar la educación preescolar, básica y media en todas las instituciones del país, para los niños con discapacidad visual, auditiva física o motora, intelectual, psicosocial, múltiple y sordoceguera.**  | Artículo 1:Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:ARTICULO 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, que forme personas, con el objetivo de aportar al desarrollo del país.La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos sobre el respeto a la vida, la honra de las personas, el libre desarrollo de la personalidad, la diversidad étnica y cultural, los bienes y recursos del Estado y de las personas; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente **y el desarrollo sostenible**.El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los tres y los dieciocho años de edad y que comprenderá como mínimo, tres años de preescolar, nueve de educación básica y dos de educación media, de forma progresiva. 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.El Estado propenderá, de forma progresiva, **por garantizar el derecho a la educación desde las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad** ~~por la satisfacción a~~ **, a fin de satisfacer** las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud integral**, ambientes escolares adecuados** y útiles escolares.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. La Nación y las entidades territoriales debendesarrollar políticas públicas para mitigar la deserción escolar.Parágrafo **T**ransitorio **Primero**: Dentro del año siguiente a la fecha de promulgación del presente acto legislativo el Gobierno Nacional realizará las gestiones tendientes a actualizar los contenidos de los programas y planes de estudios que forman parte del currículo de las instituciones educativas.Parágrafo Transitorio **Segundo**: El Gobierno Nacional con la coordinación del Ministerio de Educación Nacional en los doce (12) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, deberá crear o adecuar una política pública destinada a la mitigación del fenómeno de deserción escolar, la cual contemple acciones específicas para grupos étnicos, campesinos, víctimas de conflicto armado y mujeres.Parágrafo **Transitorio Tercero:** El ~~estado~~ ~~junto con el ministerio de educación~~ **Gobierno Nacional con la coordinación del Ministerio de Educación**, ~~deben garantizar la educación preescolar, básica y media en todas las instituciones del país~~, **dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, crearan una política pública a través de la cual se garantice la educación inclusiva** para los niños ~~con discapacidad~~ **en situación de discapacidad** visual, física o motora, intelectual, psicosocial, múltiple y sordoceguera. | Se propone la modificación del inciso tercero a fin de adicionar la expresión **“y el desarrollo sostenible”**, luego del estudio realizado de la proposición dejada como constancia por el Representante Víctor Andrés Tovar Trujillo. Se propone modificación del inciso quinto del artículo de la relación a fin de adicionar las expresiones “disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad” e igualmente “ambientes escolares adecuados”. Considerando que estos conceptos fueron introducidos por la Corte Constitucional (sentencia T- 227 de 2020 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En tal sentido, se entiende: Disponibilidad, se refiere a “i) la obligación estatal de crear y financiera 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, “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”La Adaptabilidad, “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 esta razón, la satisfacción del componente de adaptabilidad se ha vinculado con la dopción 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, de 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 aceptabilidad, “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”Esta proposición fue dejada como constancia para estudio por los Representantes Carlos Felipe Quintero Ovalle y Juan Daniel Peñuela, considerando pertinente acogerlas para el texto propuesto en segundo debate con el fin de propender por un derecho a la educación integral. Igualmente, se presenta una nueva redacción del parágrafo aditivo, a fin que este pase a ser un parágrafo transitorio por técnica legislativa. Así mismo, se propone una nueva redacción conservando la intención y sentido del parágrafo.  |
| **Artículo 2°.** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.  | **Artículo 2°.** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.  | **Artículo 2°.** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.  | Sin modificaciones  |

## COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## Constitucional

**ARTICULO 114**. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

**ARTICULO 150**. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.
5. **IMPACTO FISCAL**

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7 que *“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”*.

De acuerdo con lo expuesto por los autores del proyecto de acto legislativo 081 de 2022, la presente iniciativa al ser una modificación a la Constitución Política de 1991 no causa directamente impacto fiscal; no obstante, como lo detallan acertadamente los autores de la iniciativa constitucional en referencia, la modificación del artículo 67 constitucional ocasionará en su reglamentación, la asignación de recursos por lo cual es necesario que se garantice cerca del 25% de los recursos de regalías para la ciencia y la educación y ello se logrará realizando la modificación de lo dispuesto en la Ley 2056 de 2020 y adecuaciones a lo dispuesto en el artículo 361 constitucional.

La educación es un derecho fundamental, al cual deberían poder acceder todas las personas para que se vean fortalecidas las competencias de las generaciones presente y futuras. De esta forma, el Estado se encuentra en la obligación de velar por el cumplimiento de los estamentos constitucionales de una manera inclusiva y progresiva; obligación que se cumple con el presente proyecto de acto legislativo que tiene como objetivo principal que la primera infancia y los jóvenes hasta los 18 años tengan garantizado su educación y con ello su desarrollo integral.

En igual sentido, la Corte Constitucional en las Sentencias C-911 de 2007 y C-502 de 2007 ha expresado frente al impacto fiscal, de que las normas no pueden convertirse en óbice y barrera para que las Corporaciones Públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo. Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.”*

De esta forma, lo dispuesto por la Corte Constitucional es un llamado al Congreso de la República para que las normas que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa.

Al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte Constitucional en la Sentencia C-315 de 2008 ha dicho:

*“****Las obligaciones previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 constituyen 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. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica,* ***disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.*** *El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii)* ***aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo****, [...]”.*

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso de la República la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la viabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Adicionalmente, para la implementación se requiere reformar posteriormente la ley 115 del 94, ley general de educación, para establecer gradualidad, así como sumar esfuerzos con recursos de regalías para alcanzar la financiación adecuada. Por otra parte, es posible que como fuente alterna de financiación los municipios puedan complementar el gasto público proveniente de la fuente mencionada con contrapartidas propias, en especial para adecuar la oferta educativa necesaria para atender la demanda esperada de aplicar la modificación.

La población entre los tres (03) y cinco (05) años asciende a 2.379.030, de la cual, 912438 se encuentra matriculada en algún nivel de educación preescolar. De esta forma, aproximadamente 1.466.592 se encuentra desatendida. Según datos del Ministerio de Educación Nacional (MEN), se calcula que en promedio el costo de un estudiante de preescolar en 2019 fue de 1,8 millones al año, que indexado a 2022 arrojaría 2 millones al año aproximadamente. Esta estimación preliminar es indicativa y sirve para obtener una referencia del posible monto necesario para absorber los nuevos

## CONFLICTOS DE INTERÉS

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

De esta forma, la Ley 2003 de 2019 en su artículo 1 señala lo siguiente:

 *“[...] El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:*

*Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

*[...] Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

*a)* ***Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores*** *[...]”.* (Negrilla y Subrayado Fuera del Texto)

Es así, como al ser esta una iniciativa constitucional que propende por el interés general de proteger, promover y garantizar la educación a todos los niños, niñas y adolescentes; **no constituye conflicto de interés para los congresistas que participen en su discusión y votación.**

Empero, la apreciación aquí presentadano exime al Congresista de identificar causales sobre las cuales pueda reposar un conflicto de interés frente al proyecto de acto legislativo 027 de 2022 Cámara acumulado con el proyecto de acto legislativo 081 de 2022 Cámara.

## PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentó ponencia positiva y solicito a los Honorables Representantes que integran la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo Debate en primera vuelta al proyecto de acto legislativo número 027 de 2022 cámara acumulado con el proyecto de acto legislativo número 081 de 2022 cámara “por el cual se modifica el artículo 67 de la constitución política de 1991 y se garantiza la educación inicial, prescolar, básica y media”, de acuerdo con el texto propuesto.

Cordialmente,

**JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ**

Representante a la Cámara

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Partido Cambio Radical

1. **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 027 DE 2022 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 081 DE 2022 CÁMARA**

“por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de 1991 y se garantiza la educación inicial, prescolar, básica y media”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

ARTICULO 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, que forme personas, con el objetivo de aportar al desarrollo del país.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en principios y valores que garanticen comportamientos éticos sobre el respeto a la vida, la honra de las personas, el libre desarrollo de la personalidad, la diversidad étnica y cultural, los bienes y recursos del Estado y de las personas; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente y el desarrollo sostenible.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los tres y los dieciocho años de edad y que comprenderá como mínimo, tres años de preescolar, nueve de educación básica y dos de educación media, de forma progresiva.

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.

El Estado propenderá, de forma progresiva,por garantizar el derecho a la educación desde las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, a fin de satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes, en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud integral, ambientes escolares adecuados y útiles escolares.

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. La Nación y las entidades territoriales debendesarrollar políticas públicas para mitigar la deserción escolar.

Parágrafo Transitorio Primero: Dentro del año siguiente a la fecha de promulgación del presente acto legislativo el Gobierno Nacional realizará las gestiones tendientes a actualizar los contenidos de los programas y planes de estudios que forman parte del currículo de las instituciones educativas.

Parágrafo Transitorio Segundo: El Gobierno Nacional con la coordinación del Ministerio de Educación Nacional en los doce (12) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, deberá crear o adecuar una política pública destinada a la mitigación del fenómeno de deserción escolar, la cual contemple acciones específicas para grupos étnicos, campesinos, víctimas de conflicto armado y mujeres.

Parágrafo Transitorio Tercero: El Gobierno Nacional con la coordinación del Ministerio de Educación, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación del presente acto legislativo, crearan una política pública a través de la cual se garantice la educación inclusiva para los niños en situación de discapacidad visual, física o motora, intelectual, psicosocial, múltiple y sordoceguera.

**Artículo 2°.** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

**JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ**

Representante a la Cámara

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Partido Cambio Radical

1. Corte Constitucional, Sentencia T-807 de 2003. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, Sentencia T-434 de 2018. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional. Ver, entre otras, Sentencias T-124 de 2020, T-167 de 2019, T-106 de 2019, T-091 de 2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional. Sentencia C-520 de 2016 y Sentencia T-434 de 2018. [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte Constitucional. Sentencia T-196 de 2021. [↑](#footnote-ref-5)
6. Rescatado de: https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-corrupcion-como-parte-de-la-cultura-colombiana-2763498 [↑](#footnote-ref-6)
7. Rescatado de: https://www.eltiempo.com/vida/educacion/desercion-escolar-en-colombia-cifras-y-causas-del-abandono-de-alumnos-685904 [↑](#footnote-ref-7)
8. Rescatado de: https://www.eltiempo.com/vida/educacion/desercion-escolar-en-colombia-cifras-y-causas-del-abandono-de-alumnos-685904 [↑](#footnote-ref-8)
9. Rescatado de: https://unitedwaycolombia.org/2022/07/12/desercion-escolar-desafio-de-la-educacion-en-colombia/ [↑](#footnote-ref-9)
10. Rescatado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-printer-235135.html [↑](#footnote-ref-10)
11. Rescatado de: https://www.contraloria.gov.co/es/w/11-entidades-territoriales-certificadas-en-colombia-no-han-dado-inicio-oportuno-al-pae-1-mill%C3%B3n-de-estudiantes-en-el-pa%C3%ADs-dos-meses-despu%C3%A9s-de-iniciar-clases-a%C3%BAn-no-est%C3%A1n-recibiendo-alimentaci%C3%B3n-escolar [↑](#footnote-ref-11)
12. Rescatado de: http://obssan.unal.edu.co/wordpress/el-programa-de-alimentacion-escolar-robo-de-recursos-a-los-mas-necesitados/ [↑](#footnote-ref-12)
13. Rescatado de: https://conexioncapital.co/estudiantes-de-zonas-rurales-no-han-podido-iniciar-clases-por-falta-de-rutas-escolares/ [↑](#footnote-ref-13)
14. Rescatado de: https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/en-sucre-ninos-de-zonas-rurales-claman-por-transporte-para-ir-a-estudiar-661339 [↑](#footnote-ref-14)
15. Rescatado de: http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/482687-transporte-escolar-los-serios-problemas-para-enviar-clase-los-menores-en-zona-rural [↑](#footnote-ref-15)
16. Villar Borda, Luis. *Estado de derecho y estado social de derecho*. Revista Derecho del Estado,  Vol No. 20, diciembre de 2007. p. 83. [↑](#footnote-ref-16)
17. Corte Constitucional, Sentencia T-743 de 2013. [↑](#footnote-ref-17)
18. Frankena, William K. *Tres filosofías de la educación en la historia: Aristoteles, Kant, Dewey*. 1ª ed., trad. Antonio Garza y Garza, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, Mexico D.F., 1968. p 111. [↑](#footnote-ref-18)
19. Zuleta, Estanislao*. “Colombia: violencia, democracia y derechos humanos”*. Ariel, Bogotá, 2015. p. 41 y ss. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ministerio de Educación. *¿Qué es la atención integral?* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-177827.html [↑](#footnote-ref-20)
21. Primero lo primero. *“El desarrollo del país está en la primera infancia”.* Recuperado de: https://primeroloprimero.co/es/el-desarrollo-del-pais-esta-en-la-primera-infancia/ [↑](#footnote-ref-21)
22. Ley 115 del 1994, artículo 27. [↑](#footnote-ref-22)
23. Recuperado de: [ttps://www.obsgestioneducativa.com/datos-al-tablero/sistema-nacional-de-indicadores/indicadores-de-cobertura-y-sedes-educativas/](https://www.obsgestioneducativa.com/datos-al-tablero/sistema-nacional-de-indicadores/indicadores-de-cobertura-y-sedes-educativas/) [↑](#footnote-ref-23)
24. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/educacion/poblacion-escolarizada/educacion-formal> [↑](#footnote-ref-24)
25. Recuperado de: <https://www.obsgestioneducativa.com/datos-al-tablero/sistema-nacional-de-indicadores/indicadores-de-cobertura-y-sedes-educativas/> [↑](#footnote-ref-25)
26. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/dane-para-ninos/sabias-que.html> [↑](#footnote-ref-26)
27. ICFES. Contexto Escolar y Social del Aprendizaje en Colombia (CESAC), 2015. [↑](#footnote-ref-27)
28. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. *“Objetivo 4:Educación de Calidad”.* Recuperado de: https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals#educacion-calidad [↑](#footnote-ref-28)
29. OCDE (2017). *“Mejorar la educación y la atención de la primera infancia para ayudar a más niños a lograr un buen arranque en la vida y fomentar la movilidad social”.* Recuperado de: https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/mejorar-la-educacion-y-la-atencion-de-la-primera-infancia-para-ayudar-a-mas-nios-a-lograr-un-buen-arranque-en-la-vida-y-a-fomentar-la-movilidad-social-dice-la-ocde.htm [↑](#footnote-ref-29)
30. Ministerio de Educación y Formación Profesional de España. (2021). *“Panorama de la educación: Indicadores de la OCDE 2021”.* Recuperado de: https://www.educacionyfp.gob.es/inee/dam/jcr:3922aacd-04c0-45ac-b8d4-4aebb9b96ab5/panorama-2021-papel.pdf [↑](#footnote-ref-30)
31. OCDE (2021). *“Colombia”.* Recuperado de: https://www.oecd.org/education/school/OECD-Reviews-School-Resources-Summary-Colombia-Spanish.pdf [↑](#footnote-ref-31)
32. UNICEF (Septiembre 2019). *“UNICEF indica que la educación en la primera infancia ayuda a que los niños lleguen a ser adultos productivos”.* Recuperado de: https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/unicef-indica-la-educaci%C3%B3n-en-la-primera-infancia-ayuda-que-los-ni%C3%B1os-lleguen [↑](#footnote-ref-32)