

Bogotá, D.C. 9 de octubre del 2023

Secretaria

Amparo Yaneth Calderon Perdomo

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetada Secretaria Calderon Perdomo,

En mi calidad de Codirectora del Observatorio de la Agenda Legislativa y Asuntos Electorales de la Universidad Externado de Colombia y haciendo referencia al debate sobre el Proyecto de Ley Estatutaria No. 224 de 2023 Cámara *“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones”* realizado el pasado 27 de septiembre de 2023 en la Universidad, me permito compartirle las observaciones sobre el proyecto antes mencionado; realizadas por los miembros del Observatorio mencionado, por los ponentes y los asistentes al evento:

1. La inspección y vigilancia de la oferta educativa.

El proyecto de ley, además de reconocer la libertad de cátedra y la autonomía escolar, cuyo fundamento es el artículo 69 constitucional, establece que el Estado será el encargado de la inspección y vigilancia de la oferta educativa para “garantizar el carácter de la educación como bien común y velar por el cumplimiento de sus elementos esenciales, principios y fines”. Sin embargo, no especifica los límites, mecanismos y procedimientos en que el Estado desarrollará esa función, y cómo evitará interferir en la autonomía de las instituciones educativas. Este particular deberá ser tenido en cuenta por los ponentes y los demás congresistas a la hora de debatir dicho proyecto de ley.

2. El principio de la gratuidad y la financiación del sistema educativo.

Uno de los principios más novedosos que incorpora el proyecto de ley estatutaria, es el de gratuidad, de acuerdo con el cual “el Estado garantizará de forma progresiva y con criterios de equidad la educación gratuita en todos sus niveles”, pues reconoce a la educación como un derecho fundamental que debe ser financiado en su totalidad por el Estado, que, además, en virtud de la universalidad, debe ser garantizado a todas las personas del territorio nacional.

No se puede desconocer que esta sería una medida idónea para asegurar que más personas accedan y permanezcan en el sistema educativo, pero es fundamental tener en cuenta que en el proyecto no se contemplan medidas económicas para que el Estado pueda asumir estos costos, por lo que no es claro cómo se materializaría dicho principio. Así mismo, no se contempla cómo esta medida va a contribuir a seguir manteniendo el actual modelo mixto: público y privado. O si, este principio de gratuidad terminará

marchitando la oferta de educación privada y consorciada que existe en la actualidad en nuestro país.

Para la elaboración del informe de ponencia y posterior debate, es pertinente que los ponentes tengan en cuenta que, además de la inexistencia de medidas financieras para garantizar el derecho a la educación gratuita, el proyecto de ley no contempla mecanismos para no afectar el funcionamiento de las instituciones privadas, las cuales son actores fundamentales en el sistema educativo en Colombia, y que a lo largo de los años han sido fundamentales en el acceso a este derecho.

Lo anterior es aún más complejo si se tiene en cuenta que el artículo 35 del proyecto de ley contempla que el presidente de la República será revestido de diferentes facultades extraordinarias para regular las fuentes y esquemas de financiación. Eso implica dejar en manos del Ejecutivo la toma de decisiones sumamente importantes, a pesar de que, como será expuesto más adelante, la necesidad no lo exige ni la conveniencia pública así aconseja (requisitos establecidos en el artículo 150-10 de la Constitución). Por el contrario, estas medidas deberían ser debatidos por el Congreso al igual que el resto del articulado, para que de este modo exista un consenso al respecto.

3. Trato diferencial para los sujetos de especial protección.

El proyecto de ley establece que el principio de igualdad implica la promoción de un trato diferencial y preferencial para los sujetos de especial protección, medida que, aunque parece clara, no lo es, pues es una figura excesivamente utilizada por la Corte Constitucional, a tal punto que podría pensarse que carece de contenido. En la sentencia C-116 de 2021 se hace un recuento de todos los grupos de especial protección reconocidos en la jurisprudencia, que para la fecha ascendía a 27, como se puede observar a continuación:

Tabla 2. Grupos vulnerables en la jurisprudencia de la Corte Constitucional		
Número	Grupo	Sentencia
1	Vendedores (trabajadores informales)	T-701 de 2017
2	Desplazados y víctimas del conflicto	T-025 de 2004
3	Población rural	C-623 de 2015
4	Población campesina	C- 644 de 2012, C-077 de 2017 y C-028 de 2018
5	Jóvenes que han permanecido bajo el cuidado y protección del ICBF	C-586 de 2014
6	Habitantes de calle	C-385 de 2014
7	Personas en situación de discapacidad	C-147 de 2017
8	Personas con VIH/SIDA	T-522 de 2017
9	Personas de la tercera edad	T-015 de 2019
10	Mujeres privadas de la libertad	T-267 de 2018
11	Personas privadas de la libertad	C-143 de 2015 y C-026 de 2016

12	Comunidad LGTBI privada de la libertad	T-288 de 2018 y T-060 de 2019
13	Trabajadoras sexuales	T-594 de 2016 y T-629 de 2010
14	Indígenas	SU-217 de 2017
15	Niñas, niños y adolescentes	T-979 de 2001
16	Niñez Wayuu	T-302 de 2017
17	Pueblos ROM	C-359 de 2013
18	Población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal	C-295 de 2019
19	Madres cabeza de familia	C-1039 de 2003
20	Mineros tradicionales	SU-133 de 2017
21	Damnificados y víctimas de desastres	T-191 de 2011
22	Personas vinculadas al SISBEN	T-307 de 1999
23	Personas en vulnerabilidad socioeconómica	C-613 de 2013
24	Defensores de derechos humanos	C-577 de 2017
25	Trabajadores domésticos	C-871 de 2014
26	Personas beneficiarias del “retén social” son sujetos de especial protección que, además, se encuentran en situaciones de particular vulnerabilidad, dado que se trata de madres o padres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad o próximas a pensionarse	T-084 de 2018 y SU-897 de 2012
27	Veteranos sobrevivientes la guerra de Corea y Perú que se encuentren en indigencia	C-1036/03

**Tabla tomada de la Sentencia C-116 de 2021 de la Corte Constitucional.*

Como se puede observar, es imposible tomar medidas iguales para todos los grupos, pues no son homogéneos. Por el contrario, cada uno tiene unas particularidades que no deben ser ignoradas por el Estado. En virtud de lo anterior, a la hora de la elaboración del informe de ponencia y posterior debate, sería necesario que los ponentes definan cuáles de esos grupos deben recibir un enfoque diferencial al acceder al derecho a la educación, pues de no ser así, será imposible materializar esta medida.

4. El derecho a la educación media y posmedia.

En el articulado del proyecto se establece que el Estado consolidará un sistema de articulación entre la educación media y la posmedia, la cual comprenderá la “educación para el trabajo y el desarrollo humano, la formación para el trabajo y la educación superior”. Si bien no se contempla una regulación en la materia, a la hora de la elaboración del informe de ponencia y posterior debate, se debería tener en consideración los siguientes aspectos:

- Se debería ampliar la regulación que establece el proyecto en el artículo 17 con relación a derecho al derecho fundamental a la educación posmedia, para incluir

vías educativas (educación superior y la educación para el desarrollo humano), el subsistema de formación para el trabajo, y otros caminos como el reconocimiento de aprendizajes previos y los ciclos flexibles. Asimismo, se debe velar porque exista un diálogo constante entre los distintos niveles educativos.

- Es fundamental que se establezcan mecanismos para garantizar mayor permanencia en estos niveles, pues se evidencia un porcentaje de deserción muy alto.
- Se deben crear un sistema de educación posmedia que permita articularse con los otros niveles educativos.
- Los contenidos de la educación posmedia deberían corresponder las necesidades de la sociedad, la academia y el sector público al momento de impartirlos.

5. El derecho a la educación superior.

Es importante tener en cuenta que el Gobierno presentó el proyecto de ley estatutaria al mismo tiempo que hizo público un borrador de proyecto que modifica la Ley 30 de 1992, y si bien en el primero se contempla el derecho a la educación superior, no existe una armonización entre ambas iniciativas y todas las otras normas que regulan la materia (aproximadamente cuarenta). Esto sería fundamental si se quiere materializar la educación como un derecho fundamental.

Un ejemplo de los problemas que conlleva la falta de armonización con las demás normas es que, por la forma en la que está redactado el artículo 17 del proyecto, acceder a los programas técnicos laborales no sería un derecho fundamental, pues no está incluido: “Comprende el acceso, permanencia y graduación de las personas en los programas de nivel técnico profesional, normalista superior, tecnológico y universitario”. Esto afectaría gravemente a instituciones como el SENA, pues allí cursan millones de personas este tipo de educación superior,

En virtud de lo anterior, a la hora de la elaboración del informe de ponencia y posterior debate, es necesario que los ponentes y demás congresistas velen por la armonización del proyecto con todas las normas que regulan actualmente la materia, así como con la iniciativa legislativa que reformará a la Ley 30 de 1992, pues de no ser así, millones de personas perderían su derecho a la educación superior.

6. Las facultades extraordinarias del presidente de la República.

Como ya se ha mencionado en los puntos anteriores, en el proyecto de ley existe un vacío normativo muy importante en múltiples temas, los cuales aparentemente los remedia al establecer que el presidente de la República será revestido con diferentes facultades extraordinarias por el término de seis meses para regular dichos aspectos mediante normas con fuerza de ley. No obstante, se debe recordar que el artículo 150 – 10 dispone que esto se podrá hacer cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, requisitos que no se acreditan en este caso, pues el Gobierno, al presentar este proyecto de ley, debió haber incluido estos temas en el articulado para que el Congreso lo hubiese debatido a lo largo del trámite legislativo.

En relación a lo anterior, la Corte Constitucional, en sentencia C-092 de 2020 expuso que la validez del otorgamiento de las facultades extraordinarias depende del cumplimiento de las siguientes condiciones: solicitud expresa por parte del Gobierno Nacional, acreditar la necesidad o conveniencia pública de las facultades, la aprobación debe darse por mayoría absoluta del Congreso, las facultades deben ser precisas (lo que implica claridad y nitidez en lo relativo a la materia cuya regulación se delega) y conferidas por el término máximo de 6 meses, no se deben referir a materias cuya regulación corresponde de manera exclusiva al Congreso (no pueden ser objeto de legislación delegada: códigos, estatutos, normas marco y tributarias). Además, señaló que las facultades extraordinarias son un instrumento excepcional, por lo tanto, su control debe llevarse con especial cuidado.

Con base en esto, se puede concluir que es inadmisibles que el Gobierno Nacional solo exprese “necesidad y conveniencia” para solicitar dichas facultades sin exponer datos objetivos que le permitan al Congreso de la República hacer una valoración y realizar de forma razonada e informada la delegación legislativa. La función de hacer las leyes es, por expresa disposición del artículo 150 constitucional, una competencia de las Cámaras legislativas, y solo en casos excepcionales y cumpliendo los requisitos del numeral 10 de dicho precepto puede otorgarse la función de hacer normas con fuerza y rango de ley al presidente de la República.

En el caso en concreto, la exposición de motivos del proyecto de ley simplemente enuncia que la solicitud de revestir al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias se realiza de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, pero no argumenta porqué es necesario y conveniente, incumpliendo así los requisitos expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia antes mencionada. En virtud de lo anterior, se recomienda a los congresistas no revestir al presidente de la República de dichas facultades extraordinarias.

Agradecemos su participación, pues creemos en la importancia de la colaboración entre el Congreso de la República y la academia.

Cordialmente,



Floralba Padrón Pardo

Codirectora del Observatorio de la Agenda Legislativa y Asuntos Electorales