

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

La presente exposición de motivos, justificará de manera clara, las razones por las cuales, resulta pertinente y ajustado a la jurisprudencia constitucional, incluir en la constitución política de Colombia, la educación como un derecho fundamental, asimismo, modificar los artículos 45 y 67, para que cada nivel de la educación, se desarrolle, en concordancia con la fundamentalidad del derecho, es decir, el preescolar que sea de tres grados, la educación básica y media, sin restricciones en las edades, lo que significa el reconocimiento de la educación para personas jóvenes y adultas y la educación superior enmarcada en el derecho fundamental.

En este sentido, esta exposición contendrá las razones que justifican el articulado de la siguiente manera, en primer lugar, el argumento que defiende elevar del rango jurisprudencial al constitucional a la educación como un derecho fundamental; en segundo lugar, la ampliación del preescolar a tres niveles de la educación; en tercera medida, la educación para personas jóvenes y adultas, cuarto la importancia de enmarcar como fundamental a la educación superior y finalmente la estadística que clarifica a los estudiantes por fuera del sistema educativo.

I. Antecedentes Legislativos

La presente iniciativa legislativa fue radicada el 28 de septiembre de 2022 por los Honorables Senadores: Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Clara Eugenia López Obregón, Pedro Hernando Flórez Porras, Wilson Arias Castillo, Sandra Ramírez Lobo Silva, María José Pizarro Rodríguez y Robert Daza Guevara, y, por los Honorables Representantes: Alirio Uribe Muñoz, Luis Eduardo Díaz Mateus, Heráclito Landinez Suarez, Alfredo Mondragón, Eduard Sarmiento Hidalgo y Gabriel Becerra. El Proyecto de Acto Legislativo fue publicado en la gaceta 1153 de 2022.

La Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, designó como ponente para primer debate al Senador Alexander López Maya. De igual manera, la H. Mesa Directiva y el H. Senador Alexander López como ponente de la iniciativa mediante resolución N0. 15 del 27 de octubre de 2022, convocaron a audiencia pública el

día jueves 03 de noviembre de 2022, en el salón Guillermo Valencia Capitolio Nacional y a través de la plataforma zoom.

El 03 de noviembre, siendo las 10:00 am, la Presidencia, ejercida por el Senador Ponente Alexander López Maya y la Senadora Sandra Jaimes como autora de la iniciativa, se dió inicio a la audiencia pública, con las siguientes intervenciones:

Jaime Hugo Pulido – Agremiación Sindical de Directivos Docentes - ASDIDOC

Manifiesta su agradecimiento por escuchar a los líderes naturales de la educación pública educación básica y secundaria y media que son los rectores de Colombia. Continúa con una observación en el artículo primero de la iniciativa (incluir educación básica). Celebra la presentación del proyecto de acto legislativo. Expone que a los directivos docentes, les preocupa la aplicación de los principios de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y progresividad por la falta de una garantía de financiación vía constitucional, ya que en los últimos ocho años los recursos que gira el Ministerio por gratuidad tienen una disminución real del 21%, lo que implica que muchos colegios no tengan los recursos necesarios para hacer sus proyectos de inversión, investigación y pedagogía, entonces la educación como derecho fundamental debe tener un sustento económico para evitar la situación de precariedad presupuestal de los colegios, por esta razón los directores rurales y de colegios urbanos han solicitado se tenga en cuenta la extensión de la tributación de la contratación educativa porque cuando el Ministerio envía los recursos que han sido disminuidos con el paso de los años, hay que pagar más o menos el 26% de impuestos ya sean estampillas municipales, departamentales, retención en la fuente, lo que hace más precaria la situación de los recursos de los fondos de servicios educativos. Finalmente, manifiesta la preocupación que existe por la infraestructura educativa del país.

Cecilia Gómez – Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación.

Como vocera de la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación y la Red de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas – EPJA, manifiesta que el proyecto de acto legislativo resulta pertinente y ajustado tanto a la jurisprudencia constitucional colombiana, como internacional, es muy importante modificar los artículos 45 y 67 de la Constitución y plantear el derecho humano a la educación a lo largo de la vida, es decir, desde la primera infancia y considerando la educación de personas jóvenes y adultas, que según cifras el Ministerio de Educación Nacional, una de las principales formas de exclusión de este país en el analfabetismo que para el año 2018 se ubico en 5.2% y en el 12.1% en zonas rurales, esto significa que mucha población se esta quedando sin el acceso al derecho humano a la

educación y esta situación repercute en la generación de oportunidades tanto para la primera infancia como la infancia y adolescencia en el campo. Esto significa que el derecho a la educación no está siendo obligatorio para todos los ciudadanos colombianos, entonces, al plantearlo desde la primera infancia y a lo largo de la vida y basado en el principio de progresividad y en las cuatro as, se presen el derecho como un derecho fundamental a la educación que debe permear desde su núcleo esencial hasta su correcta implementación. Este proyecto de acto legislativo busca zanjar esta problemática que aqueja a miles de colombianos que ven truncados sus anhelos educativos y a las que el Estado esta obligado a garantizar y proteger sus derechos con base en los acuerdos internacionales y en los tratados de educación, por tanto, esta iniciativa es de vital importancia esta reforma constitucional.

Sandra Jaimes Cruz – Senadora de la República (Autora)

Expone que, siempre ha existido una discusión, respecto de cual es la naturaleza o que rango tiene la educación. En el mismo sentido, se encuentra que, la educación está como un derecho en la Constitución de 1991, pero que, a su vez, es un servicio público con función social, pero nunca lo ha establecido como un derecho fundamental. Ello genera grandes dificultades en el sector educativo: hoy tenemos más de tres millones de niños y niñas por fuera del sistema educativo; el sistema no garantiza la educación de los niños y niñas desde los tres años hasta todo su proceso educativo y que los niños que cumplen su mayoría de edad son excluidos, es decir, muchos jóvenes no logran título académico. Además, la Constitución en el artículo 67 es clara al expresar que el Estado solamente tiene un año de preescolar y no contempla a los niños y niñas que están en edades entre los 14 y 15 años, es así que hoy se requiere que la educación sea reconocida como un derecho fundamental y por eso la propuesta de acto legislativo que dignifica a las personas y permita zanjar la mencionada discusión y así eliminar todas aquellas interpretaciones que pretender establecer a la educación como un servicio público esencial, que pone en riesgo, entre otros, los derechos sindicales del sector educativo.

Sergio Manzano Macías – Organización Abogados Manzano & Manzano

Como organización asesora de los trabajadores de la educación y en calidad de asesores jurídicos de la Federación Nacional de Directivos Docentes de Colombia y de la asociación de trabajadores de la educación de Cundinamarca, expresa que el proyecto de acto legislativo pretender dar cumplimiento a un bloque de constitucionalidad, en el cual, no solamente se habla del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales en su artículo 13 y que, desarrolla que el derecho de toda persona a la educación está

comprometido por los estados partes, a la misma convención americana sobre Derechos Humanos del pacto de San José de Costa Rica en su artículo 19, frente a los derechos de los niños, en especialidad de la protección que se requiere por parte de la familia, la sociedad y el Estado y adicionalmente, en especial a la sentencia t-743 de 2023 de la H. Corte Constitucional que desarrolló la educación como un derecho y servicio público con función social a diferencia de un servicio público esencial. La Honorable Corte Constitucional determina como derecho fundamental “los que pertenecen de manera inherente a toda persona en razón a su dignidad, sin distinción de raza, condición, sexo o religión y cuentan con una protección judicial reforzada”, así que en palabras de la misma corte, se desarrollan la totalidad de los criterios de accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad que conllevan al derecho fundamental a la educación, no como un principio de aplicación de un servicio público, es decir, como una mercantilización de un servicio, sino, muy por el contrario con un derecho debido y adeudado, una deuda histórica y jurídica que tiene el Estado Colombiano para los niños, niñas, adolescentes y adultos. Finalmente, invita al Senado de la República y la Cámara de Representantes a votar de manera afirmativa el proyecto de acto legislativo y con ello cierran la brecha histórica que tienen con los niños, niñas, adolescentes y adultos en determinar la educación como derecho fundamental y por su puesto que vaya acompasado con el bloque de constitucionalidad.

John Faber – Abogado Sindicato Nacional de Trabajadoras y Trabajadores al Servicio de la Primera Infancia y Adolescencia del Sistema Nacional de Familiar.

Hace un llamado frente a la estandarización de los grados de escolaridad, principalmente, al considerar que, las madres comunitarias atienden a niños y niñas de 3 a 5 años y su atención se presta en hogares comunitarios, labor que han desempeñado durante más de 30 años y la estandarización generaría un problema laboral ya que no se contempla una transición entre los servicios de primera infancia a una escolaridad estandarizada que podría afectar a miles de madres comunitarias que prestan servicios en componentes de salud, bienestar y alimentación. A estas madres comunitarias se les han vulnerado los derechos laborales, debido a la informalidad, hoy no pueden tener el acceso a una pensión y es uno de los puntos que preocupa. Finalmente solicita se evalúe la transición de la prestación de las madres comunitarias a la estandarización escolar y las posibles afectaciones en materia laboral.

William Polo Arango – Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Tolima SUTET – SIMATOL.

Plantea que el reconocimiento de la educación como derecho fundamental es un paso muy importante y es una herramienta para que se pueda llegar a la paz total y justicia social. En un gran aporte, pero es importante recalcar que hay factores determinantes para concretar el derecho fundamental e imprimirle el carácter de humanidad, para que no solamente se diga, sino que, se materialice. De manera, que el tema de la financiación hay que resaltarlo, es un asunto de primer orden y, en ese sentido, se hace necesaria la reforma constitucional al sistema general de participaciones, para que, en la practica un niño tenga las garantías nutricionales con el programa de alimentación escolar y puede hacer efectivo su derecho a la educación en condiciones dignas. Hoy por ejemplo, en el Ibagué unos niños ven comer a otros, por tanto, se debe desarrollar la declaratoria de derecho fundamental para que dé piso a que se dispongan presupuestalmente los recursos necesarios y los niños y niñas dispongan de una adecuada relación técnica entre número de docentes por grupo y por alumnos, permanencia en los procesos de aprendizaje, herramientas para el proceso y formación integral. Finalmente, expresa que el derecho a la educación como un derecho fundamental permitirá asumir y superar todas las brechas.

Juan Carlos Peña – Asociación Sindical de Institutores de Norte de Santander – ASINORT

Indico que en la educación se tienen brechas de desigualdad en las poblaciones, muchos niños no tienen acceso a la educación de los tres grados de preescolar, solo pueden acceder quienes tienen el dinero para pagar un colegio privado, pero los niños más vulnerables y ser sector rural no tienen esta oportunidad, entonces, hay desigualdad. En básica primaria también hay grandes desigualdades, por ejemplo en tecnología, los niños y niñas de colegios públicos no tienen estas herramientas tecnológicas acordes a la era, tampoco existen docentes de educación física en las escuelas, que son muy importantes para el desarrollo mental y físico de los niños y niñas. Y es la carta de la Unesco, donde la salud mental y física de los niños reconoce su importancia. No hay docentes psicorrientadores y muchas otras deficiencias en las instituciones. De ahí la importancia de esta iniciativa, con la que se espera también se de una ampliación de planta de personal para que se pueda cubrir a todos los niños y niñas de Colombia.

María del Carmen Ceballos – Sindicato de Trabajadores de la Educación del Magdalena – EDUMAG.

Expreso la importancia de luchar porque la educación sea un derecho fundamental y resalta la importancia y necesidad de hablar de la educación inclusiva, toda vez, que tan solo en el departamento de Magdalena hay 2.188 niños discapacidades y 525 con capacidades

excepcionales. Es así que el derecho a la educación debe ser fundamental para estos niños, de manera que se eliminen las barreras que existen para la accesibilidad a la educación pública, también se hace necesario la ampliación de las plantas de personal docente, en este departamento a fecha necesita el nombramiento de 528 docentes y eso incide en la calidad de la educación; las condiciones de la educación rural requieren de atención prioritaria al igual que la infraestructura y programas como el de alimentación y transporte escolar, por tanto, la reforma debe ir acompañada de la reforma al sistema general de participaciones que genere los recursos en el marco del derecho fundamental a la educación.

Eufemeia Mosquera – Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Valle – SUTEV

Este proyecto que esta liderando la Senadora Sandra Jaimes que reconoce y eleva a la categoría de derecho fundamental a la educación, es un gran acierto, ya que la educación no puede ser concebida de forma mercantil. Ya existe todo el andamiaje para que desde las instituciones educativas se puede ofrecer el preescolar de tres grados que es justo y necesario para la población en general y en particular para las familias que no tienen capacidad adquisitiva para pagar escuelas de carácter privado, hoy más de 1.6 millones de niños y niñas de tres a cinco años están por fuera del sistema educativo. Entonces para que nuestra sociedad avance, es necesario que se preocupe por la educación y esto será con la aprobación de esta iniciativa y de la reforma constitucional al sistema general de participaciones que permita el cierre de brechas en la educación.

Carlos Enrique Rivas Segura – Presidente de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación – FECODE

Expresa que el proyecto de acto legislativo tiene una gran fundamentación, cuenta con los conceptos de la Honorable Corte Constitucional con relación a la necesidad de elevar la educación a derecho fundamental para romper aquel criterio que esta en la Constitución, donde aparece como un servicio público y al ser un servicio no se la garantía de accesibilidad al conjunto de la sociedad. Hoy un millón seiscientos mil estudiantes por fuera del sistema educativo entre los grados de preescolar de tres grados. También si se eleva a la categoría de derecho fundamental la educación no iría hasta grado noveno sino que podría ir hasta grado once. La educación no es una mercancía, es un derechos de las y los colombianos, fundamentalmente de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Pero hay otro elemento importante en el articulado del proyecto de acto legislativo y es la adición del artículo 27 y la modificación a los artículos 45 y 67 de la Constitución, dando mayor fuerza y contundencia a que sea un derecho fundamental, dando apertura cuando se habla de la

accesibilidad y así se puede ir rompiendo el negocio que a lo largo de los años se ha querido imponer con el criterio de servicio público y en ocasiones esencial para impedir la movilización y la lucha de los ciudadanos por la educación pública. Esta iniciativa, va descongestionar el aparato judicial que todos los días está recibiendo tutelas por el educación. Finalmente en nombre la Federación manifiesta el respaldo a la iniciativa ya que ha lo largo de su lucha sindical han planteado la educación como derecho fundamental que reconoce la promoción hacia el desarrollo humano, la erradicación de la pobreza y la dignificación de los colombianos, esta propuesta satisface una aspiración histórica del magisterio colombiano y ayuda a que la comunidad entienda que la escuela es el escenario donde se desarrollan los seres humanos y se prepara el hombre para el desarrollo de una sociedad.

El entonces Ex Ministro de Educación, Dr. Alejandro Gaviria se excuso.

La Senadora Sandra Jaimes cerró la sesión de audiencia pública, extendiendo un agradecimiento por la participación.

El proyecto de acto legislativo 032 de 2022 Senado, fue archivado conforme el artículo 375 de la Constitución Política.

En 02 de agosto del año 2023, los H. Senadores Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Julio Alberto Elías, Sandra Ramirez Lobo, Robert Daza Guevara, John Jairo Roldán, Pedro Hernando Flórez Porras, Clara López Obregón y Piedad Córdoba Ruíz (Q.E.P.D), radicaron nuevamente la iniciativa. En esta oportunidad, se le asignó el No. 007 de 2023, publicada en la gaceta 998 de 2023 y se designó al H. Senador Alexander López Maya como ponente para primer debate. El proyecto de Acto legislativo 007 de 2023 fue archivado, de conformidad con el artículo 162 de la Constitución Política y 190 de la ley 5ª de 1992.

II. La educación como derecho fundamental

En el presente acápite, se relacionarán algunas sentencias del máximo Tribunal de lo Constitucional, que reflejan la reiterada jurisprudencia, con la cual, se evidencia más que claramente que, la educación es un derecho fundamental, no sólo para menores de 18 años, sino para todos, de allí, la inclusión del artículo 27 A en el plexo constitucional.

En la sentencia T 236 de 1994, se estableció que la educación es un derecho fundamental de aplicación inmediata, y aún más importante que, el Estado debe ir superando los limitantes que la garantía de este derecho representan:

“Ahora, si bien la educación es un derecho fundamental y se consagra como un servicio público, en cuanto que constituye una actividad de interés general que se ha de satisfacer, bien por el Estado o bajo su vigilancia por los particulares, su prestación está condicionada por las limitaciones que surgen de las propias posibilidades operativas y de cobertura de las instituciones que la ofrecen (limitación material) y, además, por los requerimientos académicos y administrativos (limitación técnica) que éstas reclaman de quienes pretenden acceder a sus aulas.

Así lo ha entendido la Corte y tuvo oportunidad de puntualizarlo en los siguientes términos:

"La educación es un derecho fundamental de la persona humana y como tal debe ser garantizado y respetado. El Estado no sólo está obligado a brindar a los menores el acceso a la educación, sino también la permanencia en el sistema educativo, tanto en el sector público como en el sector privado. Ello sin embargo está condicionado a los límites de cobertura que tienen las instituciones educativas y a un mínimo de cumplimiento por parte de los educandos de los deberes correlativos al derecho a la educación"

Pese a lo expuesto últimamente, **a juicio de esta Sala de Revisión, los referidos condicionamientos deben ser apreciados en función de la valoración de las deficiencias en la prestación del servicio y como una interferencia indeseable que el Estado debe estar presto a superar, dado que el derecho a la educación esta erigido como derecho constitucional fundamental de aplicación inmediata,** lo cual impone a aquel como deber ineludible una respuesta inmediata a las necesidades insatisfechas de educación, cuya satisfacción es prioritaria, a través del llamado gasto social¹.

En la sentencia T 527 de 1995, se reiteró jurisprudencia y se estableció la naturaleza de fundamental de la educación, pero presentó una evolución dado que, se mencionó la relevancia de los tratados internacionales en la materia y se iteró su reconocimiento en algunos artículos constitucionales.

“Sobre el derecho a la educación ha tenido oportunidad de pronunciarse profusamente esta Corporación entre otras a través de las siguientes sentencias: T-02, 09, 15, 402, 429, 492 y 500 de 1992, 17 de 1993, 035 de 1995; concluyendo

¹ M.P. Antonio Barrera Carbonell. H. Corte Constitucional, sentencia T 236 de 1994.

que tal derecho participa de la naturaleza de fundamental porque resulta propio de la esencia del hombre, ya que realiza su dignidad, y además porque está expresamente reconocido por la Constitución Política en los arts. 27, 44 y 67, y así mismo, porque se encuentra amparado por los tratados internacionales sobre derechos suscritos por el Estado Colombiano y ratificados por el Congreso de la República”².

Aunque, desde alguna óptica se podría concluir que los artículos mencionados, en esta sentencia, hoy definen la educación como un derecho fundamental, consideramos preciso complementarlo de manera expresa en el artículo 27, con la inclusión del 27 A, por cuanto, no sólo ajusta su redacción a la jurisprudencia contemporánea, en cuanto a los principios que enmarcan su núcleo esencial, sino que, establece con claridad, la educación como un derecho de todos y todas.

Posteriormente, en la sentencia T 974 de 1999, se establecieron las características del derecho fundamental a la educación, partiendo de la premisa que, es un derecho fundamental, y reconociéndolo como derecho fundante de otros derechos:

“i.) La educación por su naturaleza fundamental, es objeto de protección especial del Estado; de ahí que, la acción de tutela se estatuye como mecanismo para obtener la respectiva garantía frente a las autoridades públicas y ante los particulares, con el fin de precaver acciones u omisiones que impidan su efectividad.

ii.) **Es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, tales como la escogencia de una profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa y de realización personal y el libre desarrollo de la personalidad (C.P., arts. 26, 13 y 16), así como de la realización de distintos principios y valores constitucionalmente reconocidos, referentes a la participación ciudadana y democrática en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, al pluralismo, a la tolerancia, al respeto de la dignidad humana, a la convivencia ciudadana y a la paz nacional. (...)**

iv.) El núcleo esencial del derecho a la educación está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso al sistema educativo o a uno que permita una “adecuada formación”, así como de permanecer en el mismo.

² M.P. Fabio Morón Díaz. H. Corte Constitucional, sentencia T 527 de 1995.

v.) Por último, en virtud de la función social que reviste la educación, se configura como derecho-deber y genera obligaciones recíprocas entre los actores del proceso educativo”. (Resaltado propio)³

En el año 2006, la Corte Constitucional por primera vez, tratándose del derecho fundamental a la educación adoptó la doctrina sobre las cuatro dimensiones de la educación:

“(…) la doctrina nacional e internacional han entendido que la educación comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional: (i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema eludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse”⁴

Actualmente, es decir, en sentencia de 2021, las Corte Constitucional respecto de estas dimensiones, consideradas como tal desde el 2006, las elevó como el contenido nuclear del derecho fundamental a la educación:

“De las normas internacionales enunciadas, es indispensable destacar el artículo 13 del PDESC, que dio origen a la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), esta última se cita para fines ilustrativos e interpretativos. **Con base en ella, la jurisprudencia constitucional ha fijado el contenido y dimensiones del derecho a la educación a partir de cuatro características que conforman la base de una educación integral: la disponibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la aceptabilidad.**

³ M.P. Jorge Arango Mejía, H. Corte Constitucional, sentencia T 974 de 1999.

⁴ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, H. Corte Constitucional. Sentencia T 1030 de 2006.

47. En primer lugar, el componente de disponibilidad del derecho a la educación se relaciona con “la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras”. Se encuentra consagrado en el inciso 5° del artículo 67 de la Constitución, que establece como deber estatal garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores de edad las condiciones necesarias para su acceso y permanencia. Asimismo, en el inciso 1° del artículo 68 Superior, que permite a los particulares fundar establecimientos educativos.

48. En segundo lugar, el componente de accesibilidad consta de tres dimensiones. Primero, no discriminación, esto es, que “la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho”. Segundo, accesibilidad material, que implica garantizar el servicio de educación en una localización geográfica de acceso razonable o por medio de una tecnología moderna. Tercero, accesibilidad económica, de manera que se garantice que la educación esté al alcance de todos.

49. En tercer lugar, en virtud de la adaptabilidad, el Estado tiene la obligación de (i) adaptar la educación a las necesidades y demandas de los estudiantes, así como (ii) garantizar la continuidad en la prestación del servicio educativo. En consecuencia, “la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”. Como manifestación de la adaptabilidad, el artículo 68 de la Constitución impone al Estado, entre otros, el deber de asegurar la prestación del servicio de educación a las personas en situación de discapacidad y a los ciudadanos con capacidades excepcionales.

50. Y, en cuarto lugar, el componente de aceptabilidad implica que el Estado debe garantizar la calidad en la prestación del servicio educativo. Al respecto, la Corte ha señalado que el Estado está en la obligación de “garantizar que, de forma y de fondo, la enseñanza, los programas y los métodos pedagógicos sean de calidad y resulten pertinentes y adecuados de conformidad con la comunidad y la cultura a la que se dirigen”.⁵ (subrayado y negrita puestos).

⁵ M.P. Alejandro Linares Cantillo, H. Corte Constitucional, sentencia T 196 de 2021.

Retornando al hilo que, establece jurisprudencialmente a la educación como fundamental, en el año 2013, la Corte Constitucional, enlaza indubitadamente la educación con la dignidad humana, con lo cual resulta completamente claro que, este derecho despliega el carácter de fundamental:

“8. El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, señala que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. **Como derecho ostenta el carácter de fundamental pues evidentemente tiene una relación directa con la dignidad humana en tanto es un presupuesto esencial para poder desarrollar los proyectos de vida de cada persona.** De igual forma, es el punto de partida para la protección de los derechos consagrados en los artículos 26 y 27 constitucionales esto es, la libertad para escoger la profesión u oficio, y las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

La educación, es también necesaria para garantizar el mínimo vital, la igualdad de oportunidades en el trabajo, y la participación política, entre otros; por lo tanto, debe estar encaminada al acceso a la cultura, a la formación en derechos humanos, la paz y la democracia. Sobre este punto se dijo en la Sentencia T-787 de 2006:

“[L]a Corte ha indicado en distintos pronunciamientos que [la educación] (i) es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades; (ii) es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de otros de sus demás derechos fundamentales; (iii) es un elemento dignificador de las personas; (iv) es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico; (v) es un instrumento para la construcción de equidad social, y (vi) es una herramienta para el desarrollo de la comunidad, entre otras características”.⁶ (Resaltado propio).

En el 2019, la Corte reitera esta postura concluyendo que:

“En suma, según la jurisprudencia Constitucional el derecho a la educación es fundamental, dado que: (i) es objeto de protección especial del Estado; (ii) es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, como la escogencia de una profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa, la realización personal, el libre desarrollo de la personalidad, y el trabajo, entre otros; (iii) es uno de los fines esenciales del Estado Social y Democrático de

⁶ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Corte Constitucional, sentencia T 141 de 2013.

Derecho; (iv) está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo o a uno que permita una “adecuada formación”; y (v) se trata de un derecho deber que genera obligaciones recíprocas entre todos los actores del proceso educativo”.⁷

Corolario de lo anterior, la doctrina constitucional ha sido pacífica desde 1994 hasta la actualidad al evidenciar que, tanto las características, los componentes nucleares, y el desarrollo jurisprudencial, establecen a la educación como un derecho fundamental autónomo y de aplicación inmediata, resulta a todas luces **claro y necesario**, establecer en nuestra Constitución que la educación es un derecho fundamental.

No obstante, el reiterado y garante hilo jurisprudencial y de la doctrina, las tasas de cobertura en nuestro país no se compadecen de dicho reconocimiento, entre otros motivos, por la inexistente exégesis, para que la educación no sea vista simplemente como un servicio, sino como un derecho.

Población según edad teórica por niveles educativos año 2021					
Nivel educativo	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media	Total
Hombres	1.216.295	2.020.559	1.624.362	823.727	5.684.943
Mujeres	1.165.253	1.934.842	1.558.226	793.236	5.451.557
Total	2.381.548	3.955.401	3.182.588	1.616.963	11.136.500

Fuente: DANE – Proyecciones de Población a Nivel Nacional 2018 – 2070

Elaboración Propia.

*Edades teóricas del sistema educativo en Colombia

Preescolar: 3 a 5 años

Primaria: 6 a 10 años

Secundaria: 11 a 14 años

Media: 15 y 16 años

Matrícula Total por niveles educativos año 2021					
Sector	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media	Total
Oficial	579.989	2.801.085	2.516.424	901.337	6.798.835
Contratada	18.523	103.962	75.468	24.448	222.401
No oficial	247.012	640.446	446.850	192.259	7.021.236

⁷ M.P. Diana Fajardo Cantillo, H. Corte Constitucional, sentencia T 106 de 2019.

Total	845.524	3.545.493	3.038.742	1.118.044	8.547.803
-------	---------	-----------	-----------	-----------	-----------

Fuente: DANE – Educación formal – EDUC. Actualizado el 11 de junio de 2022

Elaboración Propia.

Para el año 2021, la matrícula nacional de los niveles preescolar, primaria, secundaria y media disminuyó en -0.66% al compararla con el año 2021 (8.604.145 estudiantes), es decir, 56.342 estudiantes menos.

Respecto al año 2020, todos los niveles educativos presentaron decrecimiento a excepción del nivel media, que presentó un aumento del 2.7%.

El nivel preescolar presentó la mayor caída en matrícula, con un decrecimiento de -8.5% al pasar de 922.945 niños y niñas matriculados en el sector oficial, no oficial y contratado a 845.524 en 2021, es decir, 77.421 estudiantes menos. Por su parte primaria decreció -0.8% y secundaria -0.3%.

Evidentemente, la pandemia tiene responsabilidad en el fenómeno, al considerar que por lo menos 175 mil estudiantes según el Ministerio de Educación 2021, pasaron del sector privado al oficial. Adicionalmente, de los matriculados totales, 332 mil desertaron para el año 2021 en todo el territorio nacional (Dane, 2022).

Para el año 2021 la tasa de cobertura bruta que mide la capacidad del sistema educativo para atender la demanda social sin importar la edad por niveles se registra así: transición 87.0% (menor en comparación con el año 2020, que se ubicó en 92.25%); primaria 105.97%; secundaria 109.52% y media 89.96%.

Sin embargo, la tasa de cobertura neta, refleja los problemas reales de cobertura en el país, al identificar la participación en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes en edad teórica, así: transición 62.38%; primaria 88.17%; secundaria 79.99% y media 48.73%.

Población por fuera del Sistema Educativo año 2021					
Nivel Educativo	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media	Total
	1.536.024	409.908	143.846	498.919	2.588.697

Cálculos Propios.

Se estima que para el año 2021, al menos 2.588.697 niños, niñas y adolescentes entre los 3 y 16 años, edad teórica escolar, se encuentran por fuera del sistema educativo colombiano.

El principal problema se concentra en la educación preescolar que comprende los grados de pre- jardín, jardín y transición, sin embargo, este se concentra en los grados de pre – jardín y jardín.

Composición de la matrícula preescolar

Matrícula Preescolar				
Grado	Oficial	Contratada	No Oficial	Total
Pre - jardín	8.736	1.619	46.868	57.223
Jardín	31.466	2.375	76.889	110.730
Transición	539.787	14.529	123.255	677.571
Total	579.989	18.523	247.012	845.524

Fuente: DANE – Educación formal – EDUC. Actualizado el 11 de junio de 2022

Elaboración Propia.

Se tiene que el 93.06% de la matrícula en preescolar del sector oficial se concentra en el grado de transición, grado obligatorio constitucional, el grado de jardín participa en apenas el 5.4% y la situación empeora en pre – jardín 1.54%.

Ahora, la participación de la educación oficial en los grados de jardín y pre-jardín en el total de la matrícula en estos grados es de apenas con el 28.4% y 15.3%, respectivamente. Esto significa que el 72% y 85% en los grados de jardín y pre – jardín son atendidos por el sector privado y aun así se estima que 1.420.264 niños y niñas entre los 3 y 4 años no encuentran prestación del servicio educativo.

Por departamentos, la baja cobertura en preescolar es crítica y más si se observa por grado:

En Pre – jardín la cobertura promedio nacional para niños y niñas de 3 años es de 5.31%, mientras la cobertura promedio en la OCDE (2019) es de 76.5%. Los departamentos con más baja cobertura y donde tiene mayor impacto por la población son: Arauca 1.71%; Vaupés 1.19%; Vichada 1.28%; Cauca 2.5% y Caquetá 2.63%.

Para el Grado Jardín la cobertura promedio nacional para niñas y niños de 4 años es de 9.67%, por su parte el promedio en la OCDE (2019) es de 89.8%. Los departamentos con menos cobertura son: Vichada 1.94%; Chocó 2%; Vaupés 2.27%; Amazonas 3.11% y Arauca 3.30%.

Finalmente, en grado de transición la cobertura promedio nacional es del 84,6%, mientras el promedio en países de la OCDE (2019) para niños y niñas de 5 años es de 95.8%. Los departamentos con menor cobertura en este grado son: Vaupés 38.2%; Vichada 62.9%; Amazonas 70.8%; Guaviare 72.1%; Nariño 73.9%.

Departamento	Matrícula Preescolar 2021 (Oficial, No Oficial,			Proyección Población en edad escolar 2021						Brecha por grado 2021		
	Pre - jardín	Jardín	Transición	3 años		4 años		5 años		Pre - jardín	Jardín	Transición
				Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres			
Amazonas	44	59	1354	960	918	969	928	977	935	1834	1838	558
Antioquia	9912	11585	79535	47634	45485	47756	45597	47816	45653	83207	81768	13934
Arauca	105	200	5584	3131	3009	3092	2975	3055	2937	6035	5867	408
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	68	199	851	516	494	511	489	504	481	942	801	134
Atlántico	4623	6940	40688	23597	22658	23531	22607	23446	22526	41632	39198	5284
Bogotá, D.C.	14914	39687	76310	50068	48109	49925	47949	49694	47718	83263	58187	21102
Bolívar	1577	3044	36643	20610	19819	20535	19702	20450	19579	38852	37193	3386
Boyacá	884	1921	16852	9547	9210	9620	9226	9706	9314	17873	16925	2168
Caldas	1084	1552	10035	6750	6456	6742	6450	6732	6439	12122	11640	3136
Caquetá	212	490	6372	4141	3929	4155	3950	4164	3959	7858	7615	1751
Casanare	227	446	6914	4134	3981	4106	3954	4091	3932	7888	7614	1109
Cauca	600	1299	20269	12239	11744	12262	11761	12286	11780	23383	22724	3797
Cesar	1345	2504	22364	13404	12935	13388	12901	13347	12847	24994	23785	3830
Chocó	165	244	9587	5999	5765	6054	5826	6095	5973	11599	11636	2481
Córdoba	1078	2251	28062	17051	16159	17011	16135	16933	16068	32132	30895	4939
Cundinamarca	3035	6117	41400	26358	25224	26240	25075	26082	24916	48547	45198	9598
Guainía	68	48	1268	667	644	672	648	672	653	1243	1272	57
Guaviare	114	136	1345	967	917	959	913	953	912	1770	1736	520
Huila	706	1392	18100	10662	10194	10643	10162	10611	10106	20150	19413	2617
La Guajira	669	1423	25393	11448	11074	11466	11102	11480	11110	21853	21145	-2803
Magdalena	1342	2511	27962	13792	13165	13869	13224	13946	13274	25615	24582	-742
Meta	1230	1969	15807	9084	8629	9121	8658	9139	8673	16483	15810	2005
Nariño	1141	1625	18457	12790	12203	12786	12216	12761	12209	23852	23377	6513
Norte de Santander	849	1905	24852	14533	13905	14471	13823	14379	13718	27589	26389	3245
Putumayo	265	297	5242	3353	3227	3364	3248	3370	3261	6315	6315	1389
Quindío	463	715	5981	3536	3398	3511	3372	3482	3338	6471	6168	839
Risaralda	1696	2210	11645	6521	6209	6513	6161	6494	6154	11034	10464	1003
Santander	1993	3866	30093	17178	16388	17212	16414	17224	14427	31573	29760	1558
Sucre	734	2125	17797	8607	8228	8630	8257	8644	8274	16101	14762	-879
Tolima	942	2160	18506	9417	8984	9561	9112	9691	9227	17459	16513	412
Valle del Cauca	5088	9727	50055	34761	33574	34844	33715	34898	33810	63247	58832	18653
Vaupés	15	29	496	648	613	653	626	659	641	1246	1250	804
Vichada	35	54	1752	1400	1342	1417	1360	1422	1364	2707	2723	1034
Total Nacional	57223	110730	677571	405503	388589	405589	388536	405203	386208	736869	683395	113840

Cálculos Propios.

Fuente: DANE – Educación formal – EDUC. Actualizado el 11 de junio de 2022

DANE – Proyecciones de Población a Nivel Nacional 2018 – 2070

Elaboración propia.

III. Ampliación del nivel preescolar de tres grados.

La Corte Constitucional ha indicado en distintos pronunciamientos que la educación es un derecho fundamental y un servicio revestido de las características que a continuación se mencionarán, asimismo la Corte reconoce que la educación es un derecho que a la vez garantiza otros fundamentales, es decir:

“Es un instrumento que permite la proyección social del ser humano y la realización de sus demás derechos fundamentales”⁸

“La educación es un derecho y un servicio de vital importancia para sociedades como la nuestra, por su relación con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano y la construcción de una sociedad democrática”⁹.

“Es una herramienta necesaria para hacer efectivo el mandato de igualdad del artículo 13 superior, en tanto potencia la igualdad de oportunidades”¹⁰.

En este sentido, el Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 11, manifestó que la educación es el “(...) *epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos*”.

- «Es un elemento dignificador de las personas»
- «Es un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico».
- «Es una herramienta para el desarrollo de la comunidad»¹¹.

Para garantizar este derecho, el Estado debe asumir las dimensiones que hacen parte de la educación como servicio público:

- “La asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo,

⁸ Sentencia T-534 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía

⁹ Sentencia T-787 de 2006 Corte Constitucional. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹⁰ Sentencia T-002 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero

¹¹ Revisar sentencias T-672 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara y C-170 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras”.

- “La accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema eludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico”.
- “La adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio y que se garantice continuidad en la prestación del servicio”
- “La aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse”¹².

De esta forma, el Estado tiene el deber de garantizar de manera completa e idónea el derecho a la educación, y permitir como aspecto teleológico del mismo el acceso de todos en condiciones de igualdad y equidad, dando prevalencia a de este derecho a los niños y niñas por mandato del artículo 44 constitucional. Así lo expone la Corte:

“Finalidad es lograr el acceso de todas las personas al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura, y formar a todos en el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia, entre otros, y en el artículo 44 ibídem, que es un derecho fundamental de los niños que prevalece sobre los derechos de los demás”¹³.

Actualmente la Constitución Política en el inciso tercero del artículo 67 dispone que la educación es obligatoria “(...) entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”.

La interpretación que la Corte Constitucional ha establecido del inciso tercero del artículo 67 es la siguiente

¹² Sentencia T. 1030 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹³ Sentencia T. 1030 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

1. Las edades establecidas en la constitución Política en su artículo 67 son **inclusivas no restrictivas**, es decir, representan un **contenido mínimo que el Estado debe ampliar progresivamente**:
 - “(i) que la edad señalada en el artículo 67 de la Constitución, interpretado a la luz del artículo 44 *ibidem*, es sólo un criterio establecido por el constituyente para delimitar una cierta población objeto de un interés especial por parte del Estado.
 - (ii) que el umbral de 15 años previsto en la disposición aludida corresponde solamente a la edad en la que normalmente los estudiantes culminan el noveno grado de educación básica, pero no es un criterio que restrinja el derecho a la educación de los menores de edad, pues de afirmar lo contrario, se excluirían injustificadamente del sistema educativo menores que por algún percance –de salud, de tipo económico, etc.- no pudieron terminar su educación básica al cumplir dicha edad
 - (iii) que las edades fijadas en la norma aludida **no puede tomarse como criterios excluyentes sino inclusivos.**
- Los grados previstos en inciso 3° del artículo 67 de la Carta -un grado de educación preescolar y nueve años de educación básica- constituyen el contenido mínimo del derecho que el Estado debe garantizar.
- Como se trata de un contenido mínimo, el Estado debe ampliarlo progresivamente, es decir, debe extender la cobertura del sistema educativo a nuevos grados de preescolar, secundaria y educación superior”¹⁴

En consecuencia, es necesario introducir en la Constitución el derecho a la educación preescolar de tres grados para todos los niños y niñas, teniendo como base las sentencias mencionadas y los avances internacionales que fundamentan este derecho. Es prioridad en el siglo XXI y de acuerdo con las metas establecidas para la educación garantizar la oferta pública de educación preescolar, en proporción directa con el desarrollo de la cultura, el conocimiento, las artes, el deporte, la ciencia, la técnica y la tecnología, y las necesidades educativas de la infancia, que se revisten de una vital importancia por las carencias que aquejan actualmente a esta población.

1. El principio de Progresividad en el derecho a la educación.

¹⁴ Sentencia T-323 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Si bien el artículo 67 de la Constitución plantea la obligatoriedad de la educación entre los cinco y los quince años, éste no puede ser excluyente, pero si, debe aplicarse el mandato de progresividad:

“El mandato de progresividad de estos derechos no puede entenderse como una justificación para la inactividad del Estado, sino que implica la obligación de éste de actuar lo más expedita y eficazmente posible a fin de ampliar la satisfacción de los mismos”¹⁵.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, en el inciso 1° del artículo 2°, indica

“1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –interprete autorizado del PIDESC-, en su Observación General No. 3, ha precisado que

Una de las obligaciones de los estados parte de exigibilidad inmediata que derivan de dicho artículo es la "adoptar medidas", “(...) compromiso que en sí mismo no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración”.

En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica en su Observación General No. 3: “(...) el Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”.

2. El preescolar de tres grados en la legislación colombiana.

Son varias las normas que mencionan la ampliación de la atención:

- **El artículo 18 de la Ley 115 de 1994 dispone lo siguiente:**

¹⁵ Sentencia C-038 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

ARTÍCULO 18. AMPLIACIÓN DE LA ATENCIÓN. El nivel de educación preescolar de tres grados se generalizará en instituciones educativas del Estado o en las instituciones que establezcan programas para la prestación de este servicio (...)

▪ **El artículo 20 del Decreto 2247 de 1997 señala lo siguiente:**

Artículo 20. Las instituciones educativas estatales que estén en condiciones de ofrecer además del Grado de Transición, los grados de Pre-Jardín y Jardín, podrán hacerlo, siempre y cuando cuenten con la correspondiente autorización oficial y su implantación se realice de conformidad con lo dispuesto en el correspondiente plan de desarrollo educativo territorial. (...)

Si bien los fundamentos jurídicos citados amparan el derecho a la educación preescolar y formulan la responsabilidad del Estado para garantizar el ejercicio pleno de este derecho, así como su atención progresiva. Estas no han tenido la suficiente fuerza para su aplicación, siendo el motivo más relevante la limitada interpretación del Artículo 67 de la Constitución.

Con programas gubernamentales como “Cero a Siempre” el Estado se propone “garantizar” los derechos vitales (fundamentales) de la población infantil en pobreza extrema, esta es una contribución a la atención de las necesidades básicas de un sector de la población, pero por sus características y condiciones no logra atender satisfactoriamente las necesidades y las demandas actuales en educación como factor esencial para el desarrollo humano y social de los niños y niñas de tres y cuatro años.

Han pasado 25 años de la expedición de la Constitución Política, en este cuarto de siglo y con el inicio y proyección del tercer milenio se han ampliado las expectativas educativas, especialmente para la población infantil, estudios realizados por disciplinas del conocimiento como la psicología, las neurociencias, la sociología, la antropología y la pedagogía, justifican la importancia y necesidad de legislar e implementar el derecho a la educación preescolar para todos los niños y niñas de Colombia.

La División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en reciente reunión celebrada en Santiago de Chile, propuso ampliar el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al derecho a la educación, en el sentido de que para el año 2015, en América Latina se haya universalizado progresivamente el servicio de educación preescolar. Tomado del documento “Hacia la ampliación del segundo objetivo del milenio. Una propuesta para América Latina y el Caribe”, proyecto “Fortaleciendo la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para alcanzar los objetivos el milenio”.

3. El preescolar de tres grados, como nivel específico y autónomo de la educación formal.

Se sustenta en la Ley 115 de 1994, en el Decreto 1860 de 1994 y en el Decreto 2247 de 1997, así:

La educación preescolar, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 115 de 1994 -“por la cual se expide la ley general de educación”-,

“Es aquella “(...) ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas”, antes de iniciar el ciclo de educación básica”.

Ésta comprende tres niveles de formación denominados pre jardín, jardín y transición, de los cuales por lo menos uno es de carácter obligatorio.

El artículo 6 del Decreto 1860 de 1994 -*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales*- dispone que la educación preescolar se debe ofrecer a los niños antes de iniciar la educación básica y está compuesta por tres grados, de los cuales los dos primeros constituyen una etapa previa a la escolarización obligatoria y el tercero es el grado obligatorio. De otro lado, el artículo 2° del Decreto 2247 de 1997 prevé que el servicio público educativo del nivel preescolar comprende 3 grados: (i) Pre jardín, dirigido a educandos de 3 años de edad; (ii) jardín, dirigido a educandos de 4 años de edad, y (iii) transición, dirigido a educandos de 5 años de edad.

El artículo 3° del Decreto 2247 de 1997 establece:

“Artículo 3°. Los establecimientos educativos, estatales y privados que presten el servicio público de educación preescolar, deberán hacerlo, progresivamente, en los tres grados establecidos en el artículo 2° de este decreto, y en el caso de los estatales, lo harán, atendiendo lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de esta misma norma”.

La interpretación de la jurisprudencia sobre la necesidad e importancia de la educación preescolar de tres grados en el marco del artículo 67 Superior, plantea:

“(i) cobra especial relevancia para el desarrollo de las capacidades e integración social de los niños, especialmente, los prepara socio-afectivamente para enfrentarse a la nueva experiencia del ciclo básico;

- (ii) amplía la capacidad aprendizaje y de desempeño de los menores en el sistema educativo y, en este orden de ideas, disminuye el riesgo de repetición de grados e incrementa los niveles de conclusión del ciclo básico de educación;
- (iii) les proporciona una influencia protectora que compensa los riesgos a los que están expuestos antes de ingresar al primero elemental;
- (iv) Tratándose de niños pertenecientes a los sectores más pobres de la población, contribuye a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, entre otros beneficios”¹⁶.

La Corte Constitucional en cuanto al preescolar ha planteado la necesidad de su ampliación así:

“Como se puede observar, estas disposiciones prevén que el contenido mínimo del derecho de los niños en materia de educación preescolar comprende la garantía de al menos un año de educación en dicho nivel, en los establecimientos de educación estatales. Esto significa que el contenido del derecho en este respecto, como ya fue expuesto, **debe ir ampliándose progresivamente hasta alcanzar una cobertura de tres grados: pre jardín, jardín y transición**”¹⁷ (subrayado y negrita propios)

Los fundamentos jurídicos asociados con los fundamentos científicos, pedagógicos y didácticos, sustentan la necesidad e importancia de la educación preescolar como nivel específico de la educación, todos los niños y niñas deben tener el derecho para apropiarse paulatinamente de los valores de la cultura, la educación es la vía para explorar y conocer su entorno, para acceder a mundos imaginarios, para conocerse a sí mismo y para sus procesos de socialización.

Los procesos de aprendizaje y desarrollo infantil se fundamentan en la pedagogía infantil y se realizan desde principios didácticos que reconocen las características del desarrollo en todas sus dimensiones, sus problemas, necesidades y potencialidades, el cultivo del asombro, la creatividad y la alegría, su interés por preguntar por el mundo de las cosas y de la vida, su ternura y amor.

La formación, el aprendizaje y el desarrollo, sustentado pedagógicamente, se propone el disfrute y gusto por la escuela, la formación de hábitos de vida y escolares, la apropiación

¹⁶ Sentencia T – 1030 de 2006.

¹⁷ Sentencia T – 1030 de 2006

del conocimiento (propio de su edad), la relación con el contexto escolar y la orientación a las personas con las que conviven los niños.

Para garantizar el derecho a la educación preescolar de tres grados, el Estado debe garantizar la infraestructura y dotación necesaria y debe estar orientada por maestras con la más alta formación en pedagogía y didáctica infantil y con un alto sentido ético y estético para formar a los niños de preescolar.

En el contexto Latinoamericano se referencian algunos de los países que consagran constitucionalmente el derecho a la educación preescolar.

1. MÉXICO:

La obligatoriedad de la educación preescolar se decretó el doce de noviembre de 2012, mediante reforma de los artículos 3 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este hecho estableció doce años de educación básica¹⁸. Estos artículos dictan:

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El estado, federación, estados, Distrito Federal y municipios, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. **La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.**

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

Quinto transitorio.- La educación preescolar será obligatoria **para todos en los siguientes plazos:** en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006; el primer año de preescolar, a partir del ciclo 2008-2009. En los plazos señalados, el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

¹⁸ Giovanna, Valenti Nigrini, (2000) "Una reflexión sobre el rumbo actual de la política educativa superior en México", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, *Las políticas sociales de México al fin del milenio descentralización, diseño y gestión*, Instituto de Investigaciones Sociales- Miguel Ángel Porrúa, México, p. 135

La reforma constitucional del año 2002 en México superó indefiniciones legales al ratificar la obligación del Estado de impartir la educación preescolar (...) que sea requisito cursar los tres grados para ingresar a la primaria; así como obligar a los particulares a obtener la autorización para impartir este servicio¹⁹

Luego de dos años de la reforma constitucional, en México se modificó la ley general de educación para incluir la educación preescolar de tres grados.

2. ARGENTINA:

En Argentina de acuerdo con la ley de educación nacional es obligatoria la educación inicial para los niños desde los 4 años de edad, lo anterior se hizo posible con la modificación promulgada por el Congreso de ese país el 23 de diciembre de 2014.

La norma declara obligatoria la Educación Inicial para niños y niñas de 4 años, modifica el artículo 16 de la ley 26.206 y establece que "la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de 4 años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria".

También modifica los artículos 18 y 19 de la misma ley (que reemplazó a la ley federal de educación, de 1993), al fijar que "la educación inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los niños desde los 45 días de vida hasta los 5 años, siendo obligatorios los dos últimos", y que "el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los niños de tres 3 años de edad"²⁰

El texto de la ley 27.045 que modificó la ley de educación nacional de Argentina es el siguiente:

LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL

Ley 27.045

Educación inicial. Ley N° 26.206. Modificación.

Sancionada: Diciembre 03 de 2014

¹⁹ EDITH BARRERA CHAVIRA. La educación preescolar en México. 1970 – 2005.

²⁰ Disponible en

<http://www.lanacion.com.ar/1758073-quedo-promulgada-la-ley-que-hace-obligatoria-la-educacion-inicial-des-de-los-4-anos>

Promulgada de Hecho: Diciembre 23 de 2014

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTÍCULO 1° — Declárese obligatoria la educación inicial para niños/as de cuatro (4) años en el sistema educativo nacional.

ARTÍCULO 2° — Sustitúyese el artículo 16 de la Ley de Educación Nacional 26.206, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 16: La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cuatro (4) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria.

El Ministerio de Educación y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales.

ARTÍCULO 3° — Sustitúyese el artículo 18 de la ley 26.206, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 18: La educación inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive, siendo obligatorios los dos (2) últimos años.

ARTÍCULO 4° — Sustitúyese el artículo 19 de la ley 26.206, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 19: El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de tres (3) años de edad, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población.

ARTÍCULO 5° — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional²¹.

21

Disponible

en:

<http://portales.educacion.gov.ar/dnps/files/2014/08/L%C3%ADnea-de-Acc%C3%ADn-Camino-Inicial.pdf>

<http://portales.educacion.gov.ar/dnps/centro-de-actividades-infantiles/>

3. URUGUAY:

Según la ley general de Educación de Uruguay 18.437, es obligatoria la educación inicial para los niños entre los 4 y 5 años, esta ley sostiene lo siguiente:

“Artículo 7º. (De la obligatoriedad).- Es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica”²².

4. VENEZUELA:

En Venezuela constitucionalmente La educación es entendida como

“un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria”²³.

La educación en ese país “es un servicio público y está fundamentada en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, y con una visión latinoamericana y universal. El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley”²⁴.

Según el artículo 103 Constitucional Venezolano, la educación es obligatoria en todos los niveles, para tal fin el Estado realizará las inversiones de acuerdo con las recomendaciones de las Naciones Unidas, dicho artículo sostiene lo siguiente:

Artículo 103. Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado. La impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el

²² Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4588996.htm>

²³ Artículo 102 Constitución Política de Venezuela.

²⁴ Ibídem.

pregrado universitario. A tal fin, el Estado realizará una inversión prioritaria, de conformidad con las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. El Estado creará y sostendrá instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso, permanencia y culminación en el sistema educativo. La ley garantizará igual atención a las personas con necesidades especiales o con discapacidad y a quienes se encuentren privados o privadas de su libertad o carezcan de condiciones básicas para su incorporación y permanencia en el sistema educativo.

Las contribuciones de los particulares a proyectos y programas educativos públicos a nivel medio y universitario serán reconocidas como desgravámenes al impuesto sobre la renta según la ley respectiva²⁵.

Si se hace un análisis comparativo de los mandatos constitucionales en cuatro países de Latinoamérica, es fácil deducir que los niños y niñas colombianos están rezagados en cuanto a la igualdad de oportunidades que garanticen el derecho a la educación preescolar, en consecuencia el Estado debe garantizar el carácter obligatorio de ésta, hecho que solamente es posible introduciendo en la Constitución Política el derecho y la obligación del Estado de garantizar el nivel de educación preescolar comprendido por los grados de pre jardín, jardín y transición.

IV. Educación para personas jóvenes y adultas.

Desde el año 2009 los países del mundo reconocieron la educación de personas jóvenes y adultas – EPJA parte fundamental del derecho a la educación, la importancia del aprendizaje a lo largo de la vida.

Gracias a la transformación y el cambio de vida, la población ha migrado del campo a la ciudad. Según el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe CREFAL 88 millones de personas en la región no han concluido la educación básica. Como reconocimiento a esta deuda histórica la UNESCO ha promovido desde el año de 1949 la Conferencia Internacional de Educación de Adultos – CONFINTEA, en total se han llevado a cabo seis CONFINTEAS internacionales (Dinamarca 1949; Canadá 1960; Japón 1972; Francia 1985; Alemania 1997 y Brasil

²⁵ Disponible en: http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo3.php#cap6

2009), en la última los países, incluido Colombia suscribieron el Marco de Acción de Belém, que contiene 53 recomendaciones que contiene 6 apartados: Alfabetización de adultos, políticas, gobernanza, financiamiento, participación, inclusión y equidad y calidad.

La séptima CONFINTEA se realizará en Marruecos en el año 2022 en la que se “instará a los Estados miembros de la UNESCO a que establezcan políticas, incentivos, marcos reglamentarios y estructuras y mecanismos institucionales con el fin de contribuir a la cultura de los derechos humanos, la justicia social, los valores comunes y la sostenibilidad. Habida cuenta de los continuos avances en materia de inteligencia artificial, se prestará especial atención a la utilización de las TIC para promover el acceso al aprendizaje y la educación de adultos y la integración.”

Además, la EPJA está contenida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente el # 4 Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Sin embargo, solo entre 2016 y 2017 el Ministerio de Educación expidió un documento que contiene los lineamientos generales y orientaciones para la educación formas de personas jóvenes y adultas en Colombia, exponiendo como principal argumento los altos índices de analfabetismo, siendo el principal problema por resolver y desde el orden nacional se impulsa el programa nacional de alfabetización y educación de jóvenes y adultos, no obstante, la ley 1955 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, no contiene ninguna meta, diagnóstico o caracterización de la EPJA en Colombia, lo cual, ha significado que para el Gobierno actual exista un total desconocimiento de EPJA como derecho fundamental, hecho que ha sobrevenido desde la expedición de la Ley General de Educación, lo cual, ha significado un abandono Estatal a esta educación.

De manera que, el olvido Estatal da cuenta de cifras alarmantes asociadas a la EPJA. Para el año 2018, el 14.3% de toda la población económicamente activa no tenía ningún tipo de educación. En ese mismo año, la Tasa de Desempleo de la población sin ningún tipo de educación fue del 6.6% en mujeres y del 4.2% en hombres. Del 100% de los ocupados sin ningún tipo de educación en el 2018: el 39.7% percibía ingresos entre 0 y 0.5 SMMLV y el 31.3% entre 0.51 y menor o igual a 1 SMMLV.

Para el mes de Julio de 2021 la Tasa de desempleo se ubicó en el 14.3% y al analizar por

sexo, se concluye que son las mujeres quienes más han sido afectadas con una tasa del 19.1% mientras la de los hombres está por debajo del total nacional, 11.8%.

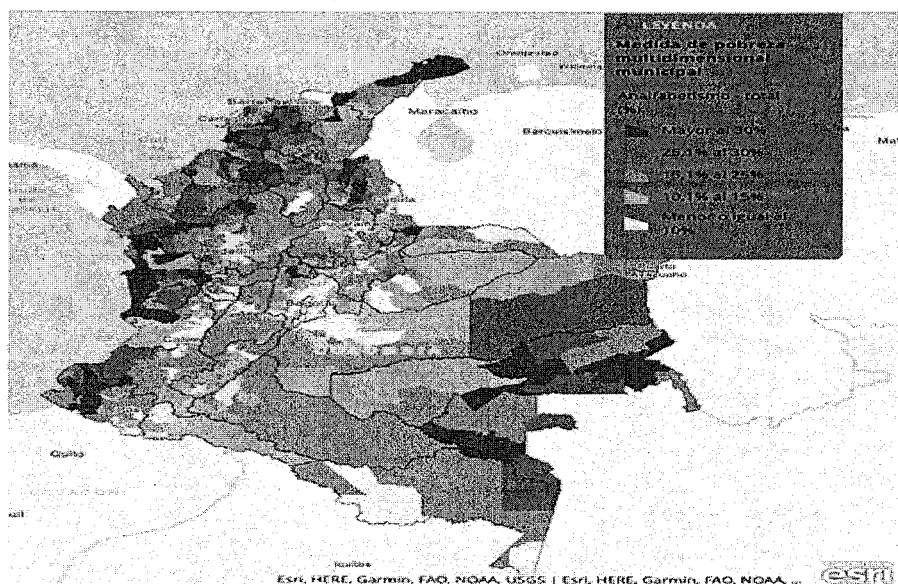
Por tanto, el nivel educativo es una variable dependiente y de relación directa con el nivel ingresos, sobre todo en una economía como la nuestra que alcanza niveles de informalidad del 49.6%.

Según el Ministerio de Educación (2017), una de las principales formas de exclusión es el analfabetismo. Para la población de 15 y más años, este indicador se ubicó en un 5,2% en 2017; en un 3,4% las zonas urbanas; y en un 12,1% en las zonas rurales, lo cual implica un reto muy importante en especial en esta última zona. Esto se corrobora al analizar el número de años promedio de educación en 2017, indicador que da cuenta de la acumulación del capital humano, que para zonas urbanas se ubicó en 9,7 años, en tanto que en las zonas rurales alcanzó apenas los 6 años. Dicha situación repercute en la generación de oportunidades para la primera infancia, infancia y adolescencia en el campo colombiano. Según los datos del Censo de Población 2018, se tiene que en Colombia el analfabetismo nacional alcanza el 5.19%.

	Analfabetismo % (No saben leer ni escribir)	Alfabetismo % (Saben leer y escribir)
Hombre	5.37	94.63
Mujer	5.02	94.98
Total Nacional	5.19	94.81
Bogotá	1.32	98.68
La Guajira	17.03	82.97
Chocó	14.82	85.18
Córdoba	11.55	88.45

Elaboración Propia. Fuente: DANE, Censo 2018.

Sin embargo, la situación empeora en las periferias y si se analiza por municipios, que alcanzan porcentajes de analfabetismo superiores al 45%



Fuente: <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=3dfbdb0788be404f9a9d73454af93716>.

Ahora bien, en el sistema educativo oficial sobre el aprendizaje de EPJA, se encuentra el Ciclo Lectivo Especial Integrado – CLEI, definido como aquel que se estructura como un conjunto de procesos y acciones curriculares organizados de modo tal que integren áreas del conocimiento y proyectos pedagógicos, de duración menor a la dispuesta para los ciclo regulares del servicio público educativo que permita alcanzar los fines y objetivos de la Educación Básica y Media de acuerdo con las particulares condiciones de la población adulta. (Decreto Único Reglamentario del Sector Educación 1075 de 2015, sección 3, art. 2.3.3.5.3.2.7.)

Los CLEI están estructurados en conjuntos por grados, lo cual, permite articularla con los referentes de calidad educativa de la siguiente forma:

- Ciclo I: Alfabetización Nivel Básica Primaria: Grados 1, 2 y 3.
- Ciclo II: Nivel Básica Primaria: Grados 4 y 5.
- Ciclo III: Nivel Básica Secundaria: Grados 6 y 7.
- Ciclo IV: Nivel Básica Secundaria: Grados 8 y 9.
- Ciclo V y VI: Nivel Media: Grados 10 y 11.

Matrícula en Ciclos Lectivos Especiales Integrados - CLEI 2019-2020

Matrícula Año 2019							
Zona	Ciclo I	Ciclo II	Ciclo III	Ciclo IV	Ciclo V	Ciclo VI	Total
Urbana	7.678	26.759	111.196	143.727	103.855	127.230	520.445
Rural	3.135	17.113	31.540	34.396	21.028	18.732	125.944
Total	10.813	43.872	142.736	178.123	124.883	145.962	646.389

Fuente: DANE, Educación formal 2019, 2020.

Matrícula Año 2020							
Zona	Ciclo I	Ciclo II	Ciclo III	Ciclo IV	Ciclo V	Ciclo VI	Total
Urbana	7.594	18.749	91.779	123.765	78.314	132.384	452.585
Rural	2.099	6.746	19.678	24.883	13.263	16.805	83.474
Total	9.693	25.495	111.457	148.648	91.577	149.189	536.059

Fuente: DANE, Educación formal 2019, 2020.

Zona	Año 2019	Año 2020	Variación
Urbana	520.445	452.585	-14,99
Rural	125.944	83.474	-50,88
Total	646.389	536.059	-20,58

Fuente: DANE, Educación formal 2019, 2020. Elaboración Propia.

La educación por CLEI entre el año 2019 y 2020 decreció en 20.58%. Esta cifra es mucho más preocupante al analizar por zona, en donde a nivel rural se encuentra un decrecimiento en la matrícula del 50.88% versus la zona urbana en 15%. Ello demuestra que la pandemia exacerbó las desigualdades y la brecha por zona. No obstante, para el

año 2019 se encontró que 42.417 estudiantes desertaron de los CLEI en el sector oficial.

CLEI	Año 2019	Año 2020	Variación
Ciclo I	10.813	9.693	-11,55
Ciclo II	43.872	25.495	-72,08
Ciclo III	142.736	111.457	-28,06
Ciclo IV	178.123	148.648	-19,83
Ciclo V	124.883	91.577	-36,37
Ciclo VI	145.962	149.189	2,16
Total	646.389	536.059	-20,58

Elaboración Propia.

Fuente: DANE, Educación formal 2019, 2020.

Matrícula de CLEI según características de la población			
Característica	Año 2019	Año 2020	Variación
Grupos étnicos	57.003	38.314	-48,78
Situación frente al conflicto armado	34.312	27.926	-22,87
Limitaciones físicas	6.427	6.152	-4,47
Capacidades excepcionales	150	94	-59,57
Total	97.892	72.486	-35,05

Fuente: DANE, Educación formal 2019, 2020.

El total nacional tiene una reducción del 35%, pero al analizar por característica se encuentra que son los de capacidades excepcionales -59%, seguido de los grupos étnicos -48% y en situación frente al conflicto armado -22%.

Este contexto debe considerar que aunque tradicionalmente se ha entendido la EPJA solo como para los mayores y adultos, la realidad en territorio ha demostrado que los

niños, niñas y jóvenes que teniendo la edad teórica por fuera de los CLEI, particularmente los de educación secundaria y media hoy son la mayoría de estudiantes de los CLEI, ello debido a condiciones socioeconómicas diversas que los han obligado a realizar este tipo de migración de educación, ya que en su mayoría deben realizar actividades de subsistencia, lo que impide que puedan asistir en sus correspondientes niveles de educación, lo anterior significa que a diferencia del diagnóstico del Ministerio de Educación, el único problema a resolver no es el analfabetismo.

Ahora bien, hay un desmantelamiento de la EPJA ya que también se presenta un decrecimiento en los docentes y en las sedes oficiales para la prestación de este derecho fundamental.

Docentes por sector CLEI			
Sector	Año 2019	Año 2020	Variación
Oficial	6.280	4.679	-34,22
No Oficial	9.050	8.524	-6,17
Total Nacional	15.330	13.203	-16,11

Docentes por Zona CLEI			
Zona	Año 2019	Año 2020	Variación
Urbana	13.327	11.860	-12,37
Rural	2.003	1.343	-49,14
Total Nacional	15.330	13.203	-16,11

Sedes educativas por sector CLEI			
Sector	Año 2019	Año 2020	Variación
Oficial	3826	2837	-25,85
No Oficial	1236	1286	4,05
Total Nacional	5062	4123	-18,55

Sedes educativas por zona CLEI			
Zona	Año 2019	Año 2020	Variación
Urbana	3026	2808	-7,76
Rural	2036	1315	-54,83
Total Nacional	5062	4123	-22,77

Fuente: DANE, Educación formal 2019, 2020.

Nuevamente, son las zonas rurales las que se ven más afectadas.

Financiación de la EPJA

La ley 715 de 2001 en el art 15 define la destinación de los recursos de la participación para educación:

- Pago personal docente y administrativo
- Construcción de la infraestructura, mantenimiento, servicios y funcionamiento de las IE.
- Provisión de la canasta Educativa.
- Calidad educativa.

Tipologías educativas

De otra parte, el art 16.1.1 hace referencia a los criterios de distribución para la población atendida, la cual, se hace por tipologías educativas, definida en la ley como un conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio educativo, de acuerdo con metodologías diferenciadas por zona rural y urbana.

Es discreción y competencia de la nación la metodología para el cálculo de la asignación por alumno y valor atendiendo las diferentes tipologías.

Según el documento de distribución SGP 40 de 2020, estas son las tipologías actuales:

- i. Preescolar (Jardín y Transición)
- ii. Primaria
- iii. Secundaria
- iv. Media

- v. Ciclo 2 de adultos
- vi. Ciclo 3-6 de adultos

Hoy existe un reconocimiento de la desfinanciación de la educación en los niveles preescolar, básica y media; sin embargo, la brecha se agranda al estudiar la pírrica asignación para la EPJA. En consecuencia, las entidades territoriales para la financiación de la EPJA deben hacer mayores esfuerzos.

Tipología por asignación por alumno Vigencias 2020-2018 Sistema General de Participaciones Promedio Nacional 95 Entidades Territoriales Certificadas

Rural					
Transición	Primaria	Secundaria	Media	Ciclo 2 adultos	Ciclo 3-6 adultos
\$ 3.426.727	\$ 2.741.382	\$ 3.084.055	\$ 3.255.391	\$ 822.915	\$ 822.915
\$ 3.426.727	\$ 2.741.382	\$ 3.084.055	\$ 3.255.391	\$ 822.915	\$ 822.915
\$ 3.271.568	\$ 2.617.254	\$ 2.944.411	\$ 3.107.989	\$ 785.765	\$ 785.765

Año	Urbano					
	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Ciclo 2 adultos	Ciclo 3-6 adultos
2020	\$ 2.635.944	\$ 2.108.755	\$ 2.372.350	\$ 2.504.147	\$ 613.211	\$ 613.211
2019	\$ 2.635.944	\$ 2.108.755	\$ 2.372.350	\$ 2.504.147	\$ 613.211	\$ 613.211
2018	\$ 2.516.591	\$ 2.013.273	\$ 2.264.932	\$ 2.390.761	\$ 604.427	\$ 604.427

Elaboración Propia.

Fuente: Conpes SGP 40, 2020. ANEXO 1. Distribución de los recursos SGP para educación (población atendida), vigencia 2020. Conpes SGP 34, 2019. ANEXO 1. Distribución de los recursos SGP para educación (población atendida), vigencia 2019. Conpes SGP 24, 2018. ANEXO 1. Distribución de los recursos SGP para educación (población atendida), vigencia 2018.

Promedio Nacional 2020					
Urbano		Brecha	Rural		Brecha
T-M	CLEI		T-M	CLEI	
\$ 2.405.299	\$ 613.211	(\$ 1.792.088)	\$ 3.126.888	\$ 822.915	(\$ 2.303.973)

Dada su escasa financiación, poca cobertura, en Colombia se trata a la EPJA como un mero problema de analfabetismo y no es reconocida como derecho fundamental, por tanto, el presente proyecto de acto legislativo pretende garantizar: acceso, calidad, equidad, financiación acorde a la normativa internacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

1. La problemática de la educación de personas jóvenes y adultas

En numerosas sentencias de la Corte Constitucional, se ha reconocido el derecho fundamental a la educación, para todos los Colombianos, sin embargo, este derecho ha sido negado de manera reiterada por entidades obligadas a garantizarlo, en particular, para personas jóvenes y adultas, dado que, dichas entidades aducen que, no cuentan con disponibilidad de recursos, y que, este derecho está garantizado, de manera obligatoria, en el rango constitucional, de conformidad con las edades establecidas en el artículo 67, o a lo sumo para menores de 18 años.

Los jóvenes y adultos, cuando reciben estas negativas, impetran acciones de tutela, derechos de petición, entre otros, buscando se garantice su derecho fundamental, sin embargo, entre tanto se resuelve la tutela y se lleva a cabo el proceso para implementar la orden impartida allí, el estudiante pierde tiempo, y en muchas oportunidades, esto desincentiva al adulto que muchas dificultades para poder acceder a la educación.

En un caso reciente en el departamento de Antioquia:

“Unos 6.000 estudiantes de las modalidades de Clei y sabatinos de Medellín no se han podido matricular en este segundo semestre del año en los ciclos 5 y 6 de la prestación del servicio educativo a la población joven y adulta, porque el Ministerio de Educación Nacional, MEN, a razón de la pandemia de la covid-19, ha priorizado la educación para toda la población escolar y en edad escolar, que es hasta los 18 años, y convino que en esta vigencia no girará los recursos a los entes territoriales para pagar las horas extras de los maestros y directivos docentes que la imparten.

En la ciudad, esto afecta a estudiantes de 49 instituciones educativas que prestan este servicio, también nombrado Educación de Personas Jóvenes y Adultas, Epja.

Estaríamos hablando que, en un solo colegio de Medellín se están quedando sin la posibilidad de estudiar en promedio 320 estudiantes, considerando que en las I. E. que prestan ese servicio se ofrecen los Clei en la modalidad nocturna y sabatino.

El pasado 12 de junio, el Ministerio de Educación Nacional expidió la Directiva No.14, que tiene como asunto: “Modificación del numeral 4 de la Directiva 5 del 25 de marzo de 2020, relacionado con la prioridad en la prestación del servicio educativo”, en ella se escuda la Secretaría de Educación de Medellín, para no autorizar a los rectores la matrícula a los jóvenes y adultos de los Clei 5 y 6, dado que “no se consintieron recursos a las Entidades Territoriales Certificadas, para dar continuidad en el segundo semestre del año 2020, a los Clei que iniciaron su proceso en junio de 2019, ni a los Clei 5 que terminan e inician el ciclo 6 en el segundo semestre del año 2020”, se alertó en una comunicación pública que emitió la Asociación Sindical de Educadores del Municipio de Medellín, Asdem.

(...)

La pregunta que ronda es que si bien este es un asunto que involucra factores salariales, estaría en la facultad del gobierno de Medellín el asumir ese pago con recursos propios, ya que queda claro que este servicio educativo no se está prestando en la ciudad porque no se cuenta con presupuesto girado por el Gobierno Nacional, es más, “los recursos sí estarían y podrían asignarse al personal docente, pero la SEM se escuda en esa directiva y opta por simplemente no hacerlo”, con esas palabras se quejaron los rectores.” (NoticiaDe elmundo.com disponible en <https://www.elmundo.com/noticia/Personas-de-Medellin-en-extraedad-se-quedan-sin-educacion-en-2020-2/380541>)

Lo anterior, es evidencia ostensible de la problemática actual por la que atraviesan los estudiantes en extra edad escolar, los jóvenes y los adultos que, requieren una respuesta asertiva y favorable por parte del Estado que garantice sus derechos, en este caso el fundamental a la educación, por lo tanto, se hace absolutamente necesario, esclarecer en nuestra constitución política, aquello que como lo veremos más adelante, la propia Corte Constitucional ya ha establecido, pero que, aún se sigue presentando este yerro por parte de las autoridades en educación, y debe ser corregido.

2. Contexto jurídico de la Educación para personas jóvenes y adultas.

Como consecuencia de la negativa de disponer de los recursos y demás elementos que componen el derecho a la educación, para personas jóvenes y adultas, muchos han

impetrado acciones de tutela, ante lo cual, las entidades accionadas, en sentencias de tutela, alegan, la inexistencia de la obligación de la educación para jóvenes y adultos, derivada la inexistencia de la disposición constitucional para su adopción, en cuanto a las edades y por más que se han presentado casos, la jurisprudencia sigue mostrando este patrón, ya que, se toma como regla, la edad, establecida en el artículo 67 constitucional o a lo sumo la de los 18 años para decantar como obligatoria la educación por parte del Estado.

La propia Corte Constitucional ha reconocido esta problemática en sentencia

“Es innegable que el sistema educativo nacional sigue presentando deficiencias, especialmente en cuanto a su cobertura, pues se ha registrado que un porcentaje de la población, por diferentes motivos, no ingresan al sistema educativo en la edad escolar, razón por la que llegan a la edad adulta sin haber adquirido los conocimientos que se imparten en la escuela. Ello se demuestra, entre otros, en los índices de analfabetismo que registra el país, que por disposición del artículo 68 de la Constitución, el Estado está obligado a erradicar.”. (Sentencia T 108 de 2001)

Esta situación ha generado un escenario de desigualdad y de inequidad, tanto formal como material, respecto de la garantía del derecho fundamental a la educación, para personas jóvenes y adultas, con ello, se desconocen estos otros derechos y también la dignidad, principio fundante de nuestro Estado Social de Derecho:

En lo atinente a la igualdad, baste con observar los artículos 1, 2, 7 constitucionales y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna.

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley.

Artículo 13. Convención americana de los derechos humanos. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Frente a la dignidad, la Corte Constitucional se ha pronunciado, como el desarrollo de las capacidades de todas las personas:

*Más allá de lo expuesto, la educación no sólo es un medio para lograr esos trascendentales propósitos sino un fin en sí mismo, pues un proceso de educación continua durante la vida constituye una oportunidad invaluable para el desarrollo de las capacidades humanas” sentencia **C 520 DE 2016** M. P. María Victoria Calle Correa.*

Es así como desde el punto de vista Constitucional, se entiende que debe darse una solución a la problemática planteada, porque entre otros, nuestra constitución debe ajustarse a lo establecido en el bloque de constitucionalidad, para ser más exactos, en la materia particular de este proyecto de acto legislativo, nuestra Constitución debe estar en consonancia con el artículo 26 de la Declaración Universal de derechos Humanos.

Lo anterior, porque debe desecharse el argumento de educación fundamental y obligatorio solo para los ciudadanos colombianos que se encuentran en las edades establecidas en el artículo 67, o sólo aquellos menores de edad, este tema ya fue interpretado por el máximo Tribunal de lo Constitucional en nuestro país:

“El derecho a la educación, tanto en los tratados de derechos humanos suscritos por Colombia como en su consagración constitucional, es un derecho de la persona y, por lo tanto, es fundamental tanto en el caso de los menores como en el de los adultos. Su relación con la dignidad humana no se desvanece con el paso del tiempo y su conexión con otros derechos fundamentales se hace acaso más notoria con el paso del tiempo, pues la mayor parte de la población adulta requiere de la educación para el acceso a bienes materiales mínimos de subsistencia mediante un trabajo digno. Más allá de lo expuesto, la educación no sólo es un medio para lograr esos trascendentales propósitos sino un fin en sí mismo, pues un proceso de educación continua durante la vida constituye una oportunidad invaluable para el desarrollo de las capacidades humanas” (Sentencia T 434 de 2018).

Frente a la obligatoriedad de la educación para personas jóvenes y adultas también pueden revisarse las sentencias T- 356 de 2017, en concordancia con sentencia T-091 de 2019. En esta última se sostuvo que:

El carácter fundamental del derecho a la educación -aun en el caso de los adultos- tiene apoyo en la idea según la cual“(…) la educación es inherente y esencial al ser humano, dignificadora de la persona (...), además de constituir el medio a través del cual se garantiza el acceso al conocimiento, la ciencia, la

técnica y los demás bienes y valores de la cultura". De acuerdo a lo anterior, la sentencia T-428 de 2012 –en la que se estudiaron los compromisos educativos del Estado con la población joven y adulta- precisó que se vulnera tal derecho cuando se desconocen las facetas de acceso y permanencia ante *"la suspensión abrupta de la prestación del servicio"*.

Con esto queda más que aclarado que, el derecho a la educación de personas jóvenes y adultas es Fundamental, ahora bien, la solución que se ha dado por parte de la Corte Constitucional, a la tensión existente entre el artículo 26 de la declaración de los derechos humanos y el artículo 67 Constitucional, se encuadra en el principio de progresividad de los derechos y la prohibición de regresividad:

"38. El inciso 1º del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 precisa que "(...) [l]a instrucción elemental será obligatoria" y que "[l]a instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos". Tal disposición contrasta con el inciso tercero del artículo 67, según el cual la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y deberá comprender, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

"Este Tribunal ha indicado que la armonización de tales disposiciones exige considerar que "(...) el compromiso del Estado colombiano con respecto a la educación se predica respecto de todos los niveles educativos -desde el preescolar hasta el superior- pero con primacía de un mínimo -un año de preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria- el cual deberá cumplir con los mismos requisitos establecidos para la enseñanza primaria, es decir universalidad, gratuidad y obligatoriedad, a partir del cual se debe avanzar progresivamente hacia la asequibilidad de dos años más de preescolar, dos años adicionales de secundaria y educación superior" (Sentencia T 091 de 2019)

El principio de progresividad ha sido interpretado por la Corte como un mandato al legislador en el sentido de *"erradicar las injusticias presentes"*, de *"corregir las visibles desigualdades sociales"* y *"estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos"*²⁶

²⁶ " Sentencia C- 038 de 2004, en concordancia con C- 644 de 2012.

En este sentido, se entiende que, la progresividad conlleva implícitamente la prohibición de regresividad, es decir, se ha concretado el principio de progresividad en una serie de prescripciones más precisas: obligación de actuar, prohibición de disminuir recursos, prohibición de aumentar costos de acceso, y prohibición de aumentar requisitos, todas vinculantes para el Estado en relación con el goce efectivo de los derechos sociales.

De esta forma, entendiendo que el derecho es obligatorio para todos los ciudadanos Colombianos; que la interpretación del artículo 67 Constitucional se enmarca en el principio de progresividad y que las cuatro A del derecho fundamental a la educación deben permear desde su núcleo esencial hasta su correcta implementación, se propone este proyecto de acto legislativo, con el objeto fundante de zanjar la problemática que aqueja a miles de Colombianos que ven truncados su anhelos educativos, y que el Estado como lo hasta aquí lo vimos, está obligado a garantizar y proteger sus derechos.

V. Educación media.

a. Armonización de la Ley 1753 de 2015 con la Constitución Política Nacional.

En Colombia la ley 1753 de 2015 por la cual se expide El Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 “Todos por un Nuevo País”, estableció en su artículo tercero la educación como uno de los pilares en los que fundamenta el mismo, por tanto, en el capítulo de movilidad social estatuyó la obligatoriedad de la educación media en los siguientes términos:

“Artículo 55°. Obligatoriedad de la educación media. La educación media será obligatoria, para lo cual el Estado adelantará las acciones tendientes a asegurar la cobertura hasta el grado once (11) en todos los establecimientos educativos. El Ministerio de Educación Nacional definirá los mecanismos para hacer exigible la atención hasta el grado once (11) de manera progresiva, en todos los establecimientos educativos.”

No obstante, en Colombia se viene ofertando la educación media de manera gratuita por virtud del decreto 4807 de 2011, el cual, estipuló las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar (solamente en grado de transición), primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales.

b. Constitucionalización de la jurisprudencia en educación media.

La Corte Constitucional, a partir de una interpretación armónica de los artículos 44 y 67 de la Constitución Política con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por

el Estado Colombiano, ha señalado en diversas oportunidades, entre otras en las sentencias T323 de 1994, T-550 de 2005, T-1228 de 2008 y en la C-376 de 2010, que la educación es un derecho de carácter fundamental, obligatoria para todos los menores de 18 años de edad, y que se debe implementar progresivamente la gratuidad para la realización del derecho a la educación, eliminando de forma gradual el cobro de los servicios complementarios de los que trata el artículo 67 y los demás gastos establecidos.


En este sentido, lo que pretendemos con el Acto Legislativo, por una parte, es introducir en nuestra norma superior el reconocimiento que jurisprudencial, legal y reglamentariamente se ha hecho a la educación media, como obligatoria y gratuita en los grados décimo y undécimo para cobijar a los niños y niñas de 16 y 17 años.


Por otra parte, garantizar el derecho a la educación obligatoria en preescolar para los niños y niñas de 3 y 4 años y la educación para personas jóvenes y adultas como derecho fundamental, según lo vimos en la presente exposición de motivos.

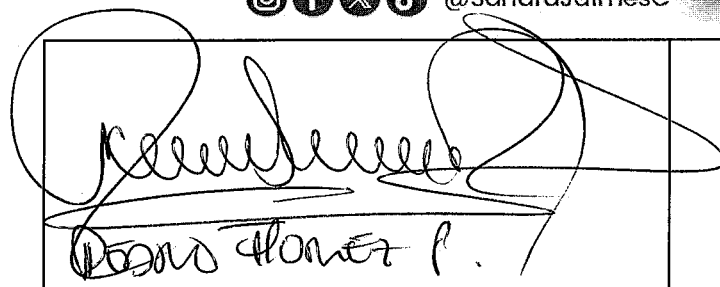
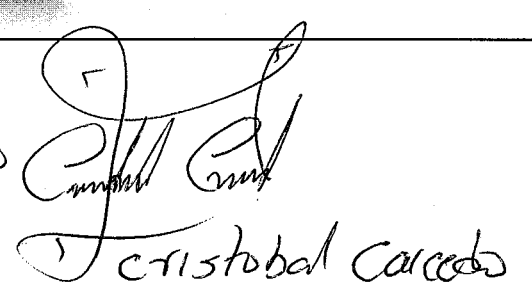
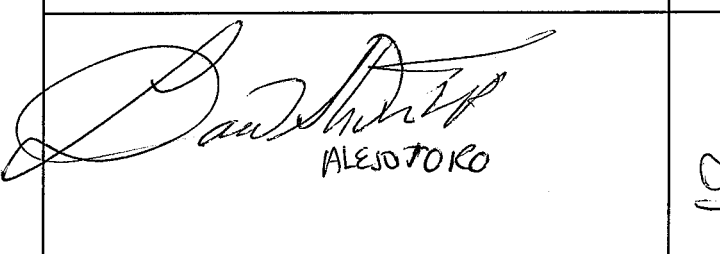
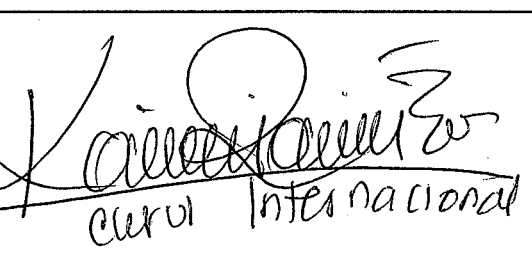
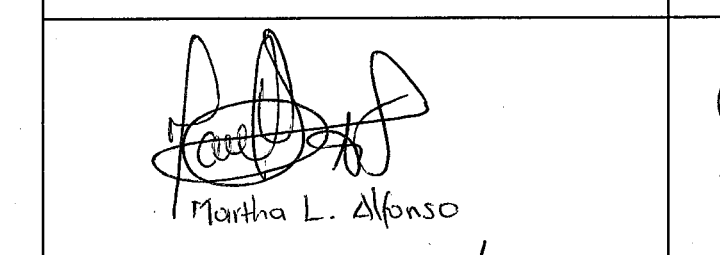
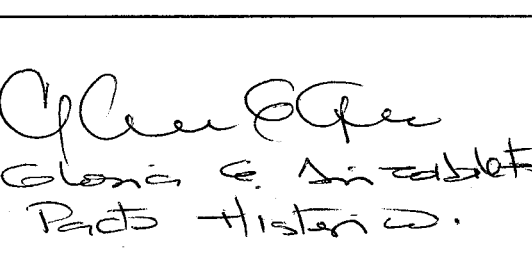
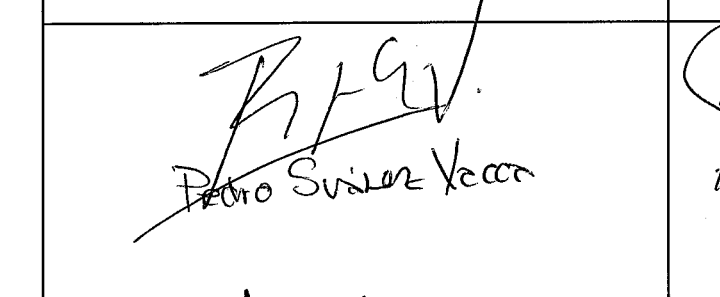
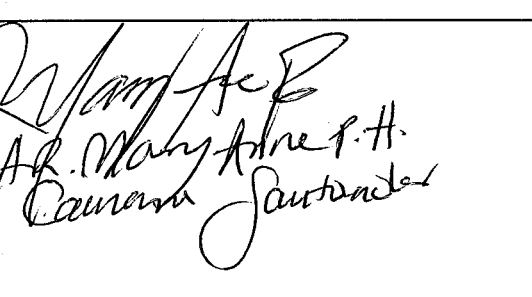
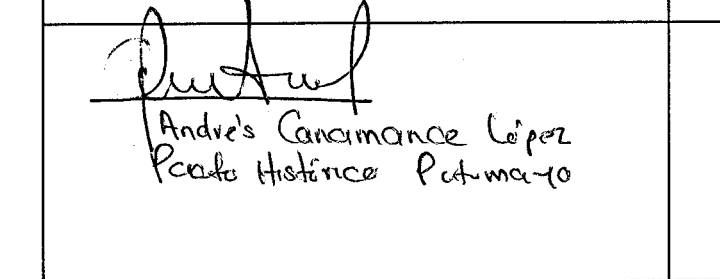
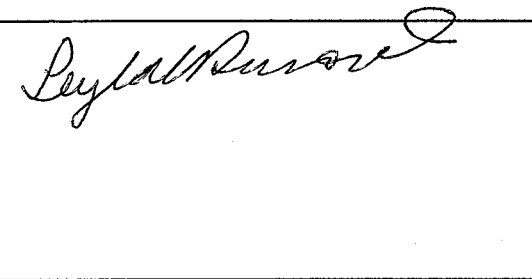
Situaciones que podrían configurar un posible conflicto de interés.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 la ley 2003 de 2019, la cual, dispone incluir en los proyectos: “un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto” me permito manifestar que, al tratarse de la inclusión de un derecho fundamental en la constitución política y la posibilidad de ampliar la cobertura en educación, para todos los habitantes del territorio nacional, el presente proyecto de acto legislativo no representa un beneficio particular, actual ni directo para los congresistas que discutan, debatan y voten la presente iniciativa legislativa.


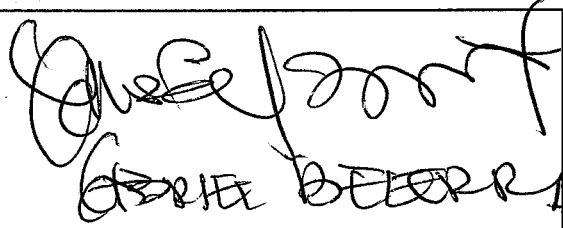
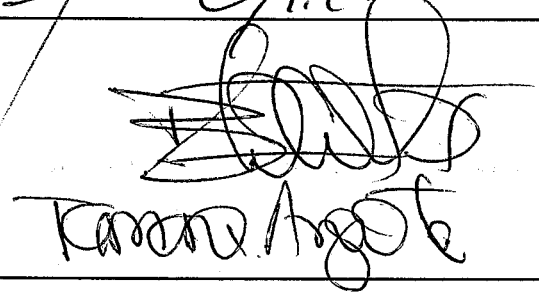
De los Honorables Congresistas,


SANDRA YANETH JAIMES CRUZ
Senadora de la República


Harthe Roa E.

 Oscar Alvarado P.	 Cristóbal Carcedo
 ALEJO TORO	 Curul Internacional
 Martha L. Alfonso	 Gloria E. Anacleto Pacto Histórico
 Pedro Suárez Vaca	 Ar. Marylene P.H. Camacho
 Andre's Canamance López Pacto Histórico	 Leyla Rivas





 Wilson Arias	 Sonia S. Bernal S. Jun) Paetott.
 Dorina Hernández Palomino	 German Gómez
 Yairo Cala	 Carlos Rizo
 * Gabriel E. Parrado - Rep. Dpto. Meta.	 Edward Samuella Heltgo Rep. Cundinamarca
 Soledad J. Tanco.	 Esmeralda Hernández

 Guic Velasco	 Gerardo Bello
 Karen Agote	Mariel Comsile Rita Bti Bti

SANDRA
JAIMES,
SENADORA DEL CAMBIO



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

    @SandraJaimesC





AQUÍ VIVE LA **DEMOCRACIA**

Edificio Nuevo del Congreso | Segundo Piso 216.

SANDRA
JAIMES,
SENADORA DEL CAMBIO



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA





    @SandraJaimesC

AQUÍ VIVE LA **DEMOCRACIA**

Edificio Nuevo del Congreso | Segundo Piso 216.

SANDRA
JAIMES,
SENADORA DEL CAMBIO



    @SandraJaimesC

AQUÍ VIVE LA **DEMOCRACIA**

Edificio Nuevo del Congreso | Segundo Piso 216.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 14 de agosto del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley 203 X Acta Legislativa

Con su correspondiente

Exposición de Motivos suscrito por: Juan Carlos

PRANXIPPE

SECRETARIA GENERAL

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO _____ DE 2024 SENADO.

“Por el cual se incluye el artículo 27A y se modifican los artículos 45 y 67 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El presente acto legislativo, tiene por objeto elevar a rango de derecho fundamental la educación y garantizarla como obligatoria en tres grados de preescolar y educación media en todo el territorio nacional.

Artículo 2º. Inclúyase el artículo 27A dentro del Capítulo I del Título II de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 27 A. Todas las personas tienen derecho a la educación, el Estado garantiza que se brinde con base en los principios de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y progresividad.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 45 de la Constitución Política el cual quedará así:

Artículo 45. El adolescente y el adulto tienen derecho a la educación, la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Artículo 4º. Modifíquese el inciso 3º del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Inciso 3º

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria con fundamento en los principios de progresividad y no regresividad de los derechos.


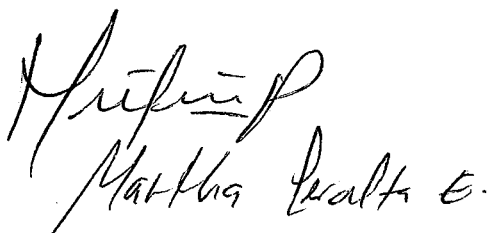
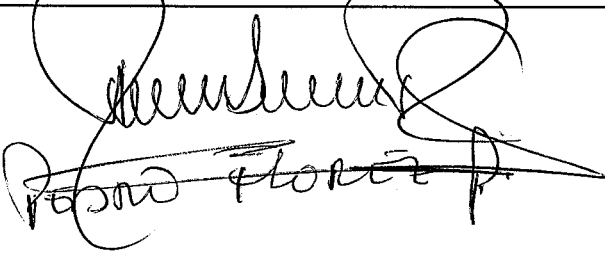
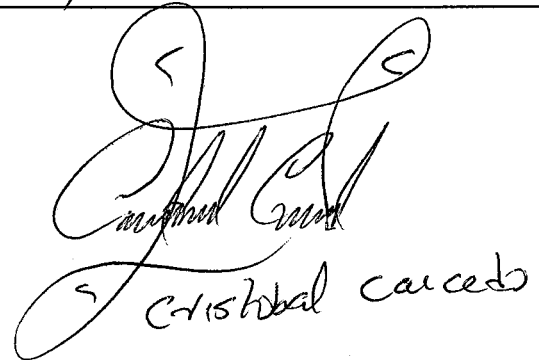
Artículo 5°. Adiciónese un párrafo al artículo 67 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Parágrafo: La educación comprenderá como mínimo tres grados de preescolar, nueve de educación básica y dos de educación media.

Artículo 6°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Parágrafo Transitorio. Para el cumplimiento de las disposiciones previstas en el inciso tercero y el párrafo del presente artículo El Ministerio de Educación Nacional tendrá un plazo de (6) meses para diseñar un plan quinquenal de ampliación de cobertura, cuya ejecución e implementación iniciará a más tardar (1) año a partir de la adopción del plan quinquenal.

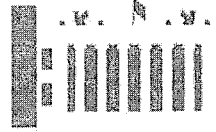
Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República	 Martha Lualaba E.
 Pedro Florez P.	 Cristóbal Carcedo





 ALEJO TORO.	 Coral Internacional
 Martha L. Alfonso	 Gloria G. Anzuleta Pacto Histórico.
 Pedro Suárez Vaca.	 H.R. Henry Anne PH Comunismo Santander
 Andrés Concimance López Pacto Histórico Putumayo	 Rey
 Wilson Arias	 Sonia S. Bernal Pacto H.

<p><i>Dorina Hernández Palomino</i> Dorina Hernández Palomino</p>	<p><i>German Jaimes</i> CONFIPES.</p>
<p><i>Fausto Caba</i> FARRADO</p>	<p><i>Conrado Ríos</i></p>
<p>* Gabriel E. Farrado D. Rep. Dpto. Meta.</p>	<p><i>Eduardo Sarmiento Roldán</i> Rep. Guadalupe</p>
<p><i>Amery Solís</i> PAL. Edm. Solís Tangó</p>	<p><i>Esmeralda Hernández</i> Pacto Histórico</p>
<p><i>Gricel Velasco</i></p>	<p><i>Georgette</i> Georgette</p>

SANDRA
JAIMES
SENADORA DEL CAMBIO



CONGRESO
DE LA REPUBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPUBLICA

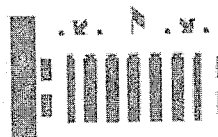
    @SandraJaimesC

María Corrales / Asesoría Histórica	





AQUÍ VIVE LA **DEMOCRACIA**

Edificio Nuevo del Congreso | Segundo Piso 216.

SANDRA
JAIMES,
SENADORA DEL CAMBIO



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

    @SandraJaimesC





AQUÍ VIVE LA **DEMOCRACIA**

Edificio Nuevo del Congreso | Segundo Piso 216.

SANDRA
JAIMES,
SENADORA DEL CAMBIO



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

    @SandraJaimesC

AQUÍ VIVE LA **DEMOCRACIA**

Edificio Nuevo del Congreso | Segundo Piso 216.

SECRETARIA DE INTERIORES
CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 14 de agosto del año 2014

En este despacho en este despacho el
Proyecto de Ley de Acto Legislativo

Nº 203 Con su correspondiente
Exposición de Motivos suscrita por H.S. Sandra

Juimes.

SECRETARIA GENERAL