



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 2214

Bogotá, D. C., miércoles, 11 de diciembre de 2024

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA  
DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2024 SENADO

por medio del cual se establece la educación como un derecho fundamental en la Constitución Política de 1991.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 15 DE 2024  
SENADO

por medio del cual se desarrolla el derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones.

## Y NÚMERO 04 DE 2024 SENADO

por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media.

Bogotá D.C., diciembre de 2024.

Señor  
**ARIEL ÁVILA**  
Presidente  
**COMISIÓN PRIMERA DE SENADO**  
Ciudad

**Asunto:** Informe de Ponencia para primer debate en Senado del Proyecto de Acto Legislativo No.013 de 2024 Senado acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No.15 de 2024 Senado y con el Proyecto de Acto Legislativo No. 004 de 2024 Senado.

Honorables Senadores,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 y 151 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para primer debate en el Senado de la República del Proyecto de Acto Legislativo No. 013 de 2024 Senado "Por medio del cual se establece la educación como un derecho fundamental en la constitución política de 1991" acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 015 de 2024 Senado "Por medio del cual se desarrolla el derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones" y 004 de 2024 Senado "Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media".

Cordialmente,

**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C.**  
Senador de la República

**FABIO RAÚL AMIN SALEME**  
Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 013 DE 2024 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 015 DE 2024 SENADO Y EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO.004 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA EDUCACIÓN COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El Proyecto de Acto Legislativo No. 013 fue radicado en la Secretaría General del Senado el día 03 de Septiembre de 2024 siendo autores los siguientes H.S Alejandro Carlos Chacón Camargo, María José Pizarro, Jonathan Pulido Hernández, Paloma Valencia Laserna, Esmeralda Hernández Silva, Enrique Cabrales Baquero, Isabel Zuleta López, Juan Diego Echavarría Sánchez, Claudia Pérez Giraldo, Lorena Ríos Cuellar, Juan Carlos García Gómez, Edgar Díaz Contreras, Antonio Correa Jiménez, Jairo Castellanos Serrano, Ariel Avila Martínez, John Jairo Roldan Avendaño, German Blanco Álvarez, Efraín Cepeda Sarabia, Alfredo Deluque Zuleta, Alejandro Vega Perez, Laura Fortich Sanchez, Mauricio Gomez Amin, Miguel Ángel Pinto Hernández, ; y los H.R Elizabeth Jay Pang Diaz, Wilmer Yesid Guerrero, Karina Bocanegra Pantoja, Julián Peinado Ramírez, Dolcey Torres Romero, Oscar Sanchez Leon, Rogelio Rozo Anis, Carlos Ardila Espinosa, Flora Perdomo Andrade, Gilma Dias Arias, Octavio Cardona Leon, Cesar Cristian Gomez, Sandra Bibiana Aristizábal, Silvio Carrasquilla Torres, Anibal Hoyos Franco, Luis Carlos Ochoa Tobón, Hugo Archila Suarez, Carlos Alberto Palacios Mosquera, Kelyn Gonzalez Duarte, Marelén Castillo Torres

El Proyecto de Acto Legislativo No. 004 de 2024 Senado fue radicado el 30 de julio de 2024 siendo autores los siguientes H.S Ana Carolina Espitia Jerez, Fabian Diaz Plata, Andrea Padilla Villaraga; y los H.R Wilmer Castellanos Hernández, Duvalier Sánchez Arango, Jaime Raul Salamanca Torres, Cristian Danilo Avendaño Fino, Santiago Osorio Marín, Alejandro García Ríos, Carolina Giraldo Botero, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Juan Camilo Londoño.

El Proyecto de Acto Legislativo No.015 de 2024 Senado fue radicado el 05 de septiembre de 2024 siendo autores los siguientes H.S Fabio Amin Saleme, Julio Elias Chagui Florez, Alfredo Deluque Zuleta, Mauricio Gómez Amin, Juan Pablo Gallo, Lidio García Turbay, Miguel Ángel Pinto Hernández, Jaime Duran Barrera, Claudia Perez Giraldo, Laura Fortich Sánchez, Antonio Zabarain Guevara, Karina Espinosa Oliver, Humberto de la Calle, Juan Diego Echavarría.

En virtud de unidad de materia se solicitó a la comisión primera unificar los textos acumulados.

La mesa directiva mediante Acta MD-08 designo como ponentes a H.S Alejandro Carlos Chacón y H.S Fabio Amin.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar el artículo 67 de la Constitución Política de 1991 con el fin de reconocer y desarrollar el derecho a la educación como un derecho fundamental en la Constitución. Esta reforma busca consolidar y fortalecer constitucionalmente el marco jurídico que garantiza el acceso, cobertura, calidad y la permanencia en el sistema educativo para todos los ciudadanos sin distinción alguna.

El reconocimiento explícito de la educación como un derecho fundamental en nuestra Constitución Política, eleva su estatus dentro del ordenamiento jurídico colombiano, estableciendo una obligación categórica e ineludible para el Estado. Con esta modificación, se busca asegurar que el Estado Social de Derecho colombiano asuma plenamente su responsabilidad de promover, proteger y garantizar el acceso a una educación integral, apropiando los recursos y formulando las políticas necesarias para cumplir con este mandato.

Con este Proyecto, el legislador responde a la necesidad de consolidar en la Constitución lo que la Corte Constitucional ya ha reconocido en sus fallos, proporcionando una fuente jurídica sólida que le exija al Estado un compromiso inquebrantable en la materialización de la educación como motor esencial para el desarrollo social, económico y cultural de un país.

**III. INTRODUCCIÓN**

La educación es el cimiento sobre el cual se edifica una sociedad que aspira a la justicia, la equidad y el progreso. Es en las aulas donde se forman, no sólo los conocimientos técnicos y científicos que impulsan el desarrollo económico, sino también los valores, principios y habilidades que fortalecen la convivencia, la democracia y la paz. A la luz del siglo XXI, la educación no debe resumirse a la

función de ser un simple servicio público más, por el contrario, se constituye por sí misma como una base indispensable para la realización plena del ser humano y el catalizador que impulsa la transformación social.

Reconocer la educación como un derecho fundamental en la Constitución no es solo una formalidad legal, sino un acto de compromiso profundo con el futuro de la nación. Es afirmar que el Estado convierte a la educación no sólo en una obligación de prestación de un servicio público, sino en un eje central de sus políticas públicas para así transformarla en una de las herramientas más poderosas para reducir las desigualdades, luchar contra la pobreza, fomentar la innovación tecnológica y el desarrollo sostenible, entre muchos otros propósitos.

De esta forma, el presente Acto Legislativo asegura que la educación sea reconocida constitucionalmente como el derecho fundamental que es, garantizando que los recursos y esfuerzos del Estado estén alineados con esta visión de país.

**IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO**

**1. Justificación de reconocer la Educación como un derecho fundamental en la Constitución Política de 1991**

**a. Importancia de la Educación como eje central del desarrollo de una sociedad.**

La educación es más que un simple medio para adquirir conocimientos; es la esencia misma del desarrollo humano y el cimiento sobre el cual se erige una sociedad digna y equitativa. En su sentido más profundo, la educación es el proceso mediante el cual los ciudadanos no solo aprenden sobre el mundo que les rodea, sino que también descubren su propia humanidad. A través de la educación, las personas desarrollan su capacidad de reflexión y análisis, así como también forjan su identidad en comunidad con los demás. Por lo tanto, la educación no es un fin en sí mismo, sino un vehículo que conduce a la realización plena del ser humano y, con ellos, al florecimiento de una sociedad en paz<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Nussbaum, Martha C. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Harvard University Press.

En un tejido social que aspira al progreso y la justicia, la educación actúa como la fuerza vital que impulsa su transformación. Es en las aulas donde se cultivan no sólo los conocimientos científicos y técnicos, sino también los valores, las actitudes y los principios que sostienen la democracia misma. La educación moldea la conciencia colectiva, construyendo la base moral sobre la cual se fundamenta el bien común. Es el espacio donde se encuentran la tradición y la innovación, permitiendo que cada generación aporte a la continuidad y el avance de la humanidad<sup>2</sup>.

Hernández (2003) señala que la educación desempeña funciones esenciales en la sociedad, como la preservación y transmisión de la cultura de una generación a otra, la integración y diferenciación de los individuos dentro de un contexto social con características específicas, y el suministro de personal calificado para el desarrollo económico. En esencia, la educación es vista como un proceso continuo y dinámico que proporciona al individuo las herramientas necesarias para su desarrollo personal, promoviendo su perfeccionamiento e incorporación consciente en la sociedad al inculcarle normas, comportamientos, conocimientos, valores y otros elementos acordes al entorno cultural en el que vive<sup>3</sup>.

Tal es la importancia, que el alto tribunal constitucional en sentencia T-008 de 2016, reposó en cabeza del Estado la obligación de protección del derecho a la educación porque *“esta permite el desarrollo de las capacidades no solo intelectuales, sino culturales y formativas del ser humano con el fin de mejorar las alternativas de vida de las personas”*.<sup>4</sup>

**b. Jerarquía de las disposiciones Constitucionales.**

Cada precepto jurídico está integrado en el marco de un sistema normativo complejo, cuya validez está siempre condicionada en función de su cumplimiento a normas de jerarquía superior, y en última instancia, a la norma suprema: Constitución Política de 1991. De esta forma, se evidencia que los preceptos dentro de un sistema jurídico pueden pertenecer a distintos niveles jerárquicos, siendo la existencia de relaciones de subordinación entre normas lo que permite su organización en una estructura escalonada; situación que en última instancia fundamenta la validez de cada norma dentro del ordenamiento jurídico<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.  
<sup>3</sup> Hernández, Á. (2003). *Introducción a la Ciencias de la Educación*. Tercera edición. Ediciones UAPA. Santiago de los Caballeros, República Dominicana.  
<sup>4</sup> Sentencia T 008 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos. Expedientes T-5.108.672, T-5.108.673 y T-5.108.674.  
<sup>5</sup> García Maynez, Eduardo. (2010). *Introducción al Estudio del Derecho*. Edición 51a. Editorial Porrúa.

Esta visión es acogida por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

*“La supremacía de la Constitución Política sobre el resto de prescripciones del sistema de derecho nacional, es un principio estructurante del orden jurídico: el conjunto de prescripciones que integran el derecho positivo, se ordena en un sistema normativo, en virtud de la unidad y coherencia que le imprimen los valores, principios y reglas establecidas en la Constitución. En otras palabras, el orden jurídico de la sociedad política se estructura a partir de la Carta Fundamental. Por eso, ha dicho la Corte: “La posición de supremacía de la Constitución - ha dicho esta Corporación - sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquélla determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y al efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado”*.<sup>6</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

De hecho, la misma Constitución en uno de sus primeros artículos ordena:

*“Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”*.

De lo anterior, se deduce con total claridad que, un mandato normativo debe su importancia dentro de nuestro ordenamiento jurídico al rango de la norma que lo contiene. Por ello, siendo la Constitución Política de 1991 la carta de navegación del Estado Colombiano de cara al futuro, que el derecho a la educación tenga el carácter de “fundamental” debe encontrarse de manera explícita en su contenido mismo. De esta manera, que la educación tenga la connotación de “fundamental” no responderá a la evolución de nuestra jurisprudencia constitucional, sino que será el legislador, como constituyente derivado, quien le otorgue tal distinción. En conclusión, con el presente Proyecto de Acto Legislativo, se consolida la importancia de la educación dentro de la jerarquía de normas de nuestro sistema legal, permitiéndole al Estado priorizar la asignación de recursos destinados a su materialización y reforzando de manera indiscutible la obligación del Estado en materia de accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y asequibilidad de la educación.

<sup>6</sup> Sentencia C - 415 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo. Exp. D8820.

Recuérdese que la Corte Constitucional en sentencia C - 141 de 2010 diferenció el poder constituyente originario del poder constituyente derivado en los siguientes términos:

*"El poder constituyente originario tiene por objetivo el establecimiento de una Constitución, está radicado en el pueblo y comporta un ejercicio pleno del poder político, lo que explica que sus actos son fundacionales, pues por medio de ellos se establece el orden jurídico, por lo que dichos actos escapan al control jurisdiccional. A diferencia del poder constituyente originario, el poder constituyente derivado, secundario o de reforma se refiere a la capacidad que tienen ciertos órganos del Estado para modificar una Constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma, de donde se desprende que se trata de un poder establecido por la Constitución y que se ejerce bajo las condiciones fijadas por ella misma, de manera que, aunque es poder constituyente, se encuentra instituido por la Constitución, por lo que es derivado y limitado, así como sujeto a controles."*<sup>7</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

**c. Núcleo esencial del derecho a la educación y sus componentes.**

Es un hecho ampliamente reconocido que, dado que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 no declaró la educación como un derecho fundamental y que a la fecha no se ha promulgado una Ley Estatutaria por parte del Congreso de la República que regule este derecho; la definición y alcance del núcleo esencial del derecho a la educación ha sido establecida únicamente a través del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional. De hecho, desde sus primeras sentencias, la Corte ha afirmado que la educación debe considerarse un derecho fundamental, al estar vinculado directamente a la dignidad humana, en el sentido de reconocer que el "conocimiento es inherente a la naturaleza del hombre, es de su esencia; él hace parte de su dignidad, es un punto de partida para lograr el desarrollo de su personalidad, es decir para llegar a ser fin de sí mismo"<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 141 de 2010. M.P. Expediente No. CRF - 003.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T - 002 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente No. T-644

El Ministerio de Educación Nacional, en Oficio de Radicado No. 2024-EE-149322, que da respuesta a una Solicitud de Información enviada por el H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo, indica cual es el contenido del núcleo del derecho fundamental a la educación en los siguientes términos:

- "a. Asequibilidad. (Disponibilidad)*
- b. Accesibilidad (No discriminación, condiciones materiales, económicas y geográficas)*
- c. Aceptabilidad (Calidad e idoneidad)*
- e. Adaptabilidad (Permanencia y adecuación)"*<sup>9</sup>.

Respecto de cada uno de esos componentes esenciales, se ha pronunciado la Corte Constitucional, dotando de significado, contenido y alcance a cada uno de ellos. Puntualmente en la sentencia T 743 de 2013, se indicó por parte de la sala Novena de Revisión que:

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

(...)

*La dimensión de accesibilidad protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, dicho de otra manera, la eliminación de cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo. De manera más concreta, se ha considerado que esas condiciones de igualdad comprenden i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material o geográfica, que se logra con instituciones de acceso*

<sup>9</sup> Ministerio de Educación Nacional. (2024) Oficio de Radicado No. 2024-EE-149322.

*razonable y herramientas tecnológicas modernas y iii) la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita.*

(...)

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

(...)

*La Sala considera importante precisar que el cumplimiento del componente de aceptabilidad, en la dimensión correspondiente a la garantía de la calidad educativa, debe examinarse en el marco de los consensos a los que haya llegado cada sociedad acerca de sus prioridades en materia educativa. El deber estatal de reglamentar los estándares mínimos que regirán la prestación del servicio educativo, cobra, por eso, especial importancia a la hora de verificar el cumplimiento del componente de aceptabilidad educativa en su faceta de calidad en un caso concreto. Establecidos esos presupuestos básicos, la tarea del Estado consistirá en asegurar su plena observancia, de conformidad con el principio de progresividad y prohibición de retroceso intrínsecos a la cobertura de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales, como la educación. Por lo demás, esta corporación y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia han considerado que una educación aceptable implica: un adecuado control y vigilancia de la actividad educativa, la prohibición de castigos físicos y tratos humillantes o degradantes, la adopción de medidas destinadas a garantizar que la educación sea culturalmente aceptable para*

*las minorías étnicas y la capacitación de los docentes". (Negrilla y subrayado fuera del texto original)*<sup>10</sup>.

Estos componentes cobran importancia al momento de elevar a la educación como derecho fundamental pues esta trae consigo unas garantías que deben ser cumplidas: (i) la asequibilidad asegura que existan recursos y oportunidades educativas adecuadas, (ii) la accesibilidad garantiza que todos los individuos puedan acceder al sistema educativo sin obstáculos, (iii) la adaptabilidad permite que el sistema educativo sea inclusivo y responda a las necesidades particulares de cada estudiante. (iv) Por último, la aceptabilidad asegura que la educación proporcionada sea de alta calidad y respete los derechos y la dignidad de todos los alumnos. Los cuatro componentes esenciales del derecho a la educación son cruciales para garantizar que el derecho a la educación se implemente de manera efectiva y práctica, contribuyendo así a crear un sistema educativo que sea inclusivo, equitativo y de buena calidad, la implementación de estos principios hace que la educación sea un derecho universal y accesible para todos.

Sin embargo, el contenido del núcleo esencial del derecho a la educación no se limita estrictamente a estos cuatro componentes. Como se evidencia en reciente jurisprudencia, la Corte ha reconocido dos componentes adicionales del núcleo esencial del derecho a la educación, como son el acceso y la permanencia. Por ejemplo, señaló la Corte en el 2023 que:

*"(...), de forma consistente y reiterada la Corte ha caracterizado a la educación como un derecho-deber, lo que implica que existen obligaciones recíprocas entre todos los participantes del proceso educativo, y, en particular, el deber de su propio titular de cumplir con las exigencias académicas y comportarse de acuerdo con lo previsto en los reglamentos institucionales. Dentro de esta caracterización, la Corte ha distinguido, además, dos componentes del núcleo esencial del derecho a la educación: el acceso y la permanencia"<sup>11</sup>. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

**d. Doble connotación de la Educación.**

La educación encuentra cabida en nuestro texto constitucional desde el preámbulo de la misma al hacerse referencia al conocimiento como uno de los fines por los cuales se sanciona y promulga la Constitución Política de 1991. Luego, es regulada

<sup>10</sup> Sentencia T 743 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente. T- 3940481.

<sup>11</sup> Sentencia T 132 de 2023. M.P. Natalia Ángel Cabo. Expediente T-9.038.207.

puntualmente por los artículos 44, 45, 52, 68, 69 y, especialmente, por el artículo 67 en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

*La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”. (Negrilla y subrayado Fuera de Texto original).*

En consecuencia, la educación está llamada a desempeñar el papel protagónico de impulsar y dirigir todas las actividades del Estado hacia el cumplimiento de sus fines esenciales, regulados en el artículo segundo (2) de la Constitución. Nótese que la Constitución en dicho artículo los puntualiza cómo: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. De lo anterior,

Como hemos mencionado, la educación se configura no sólo como un pilar fundamental para el desarrollo individual y colectivo, sino también como una herramienta esencial para la construcción de una sociedad más justa y equitativa. La trascendencia de la educación radica en su capacidad para empoderar a los ciudadanos, fomentar la igualdad de oportunidades y contribuir al progreso social. Este enfoque integral ha sido reconocido y protegido por la jurisprudencia, que ha subrayado la importancia de garantizar tanto el acceso como la calidad de la educación en todos los niveles:

*“El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política”<sup>14</sup>.* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

La consideración de la educación como un derecho fundamental debe entenderse dentro de un contexto más amplio, que incluya las reflexiones de la Corte Constitucional sobre la “justiciabilidad” y “fundamentalidad” de los derechos económicos, sociales, y culturales (DESC), también conocidos como derechos de segunda generación. Estos derechos implican obligaciones que requieren acciones concretas por parte del Estado, es decir una erogación monetaria o prestacional para poder materializarlos en la medida de lo posible. Este conjunto de derechos, al cual la educación pertenece según el enfoque de nuestra Constitución, debe ser examinado en relación con la distinción que en aquél entonces hizo la Constitución de 1991 entre estos derechos y los de aplicación inmediata. Esta distinción se fundamentó en la diferenciación teórica establecida por el derecho internacional,

<sup>14</sup> Sentencia T 743 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente. T- 3940481.

se infiere que un Estado sólo podrá alcanzar sus fines constitucionales en la medida que su población se eduque para tal fin.

**e. Derecho a la educación.**

En primer lugar, el que la educación sea un derecho subjetivo, faculta a toda persona para poder exigirle al estado el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales en esta materia. De hecho, la Corte Constitucional ya desde sus primeras sentencia se dió a la tarea de pronunciarse acerca de la educación y su connotación de fundamental, tal es así que en sentencia C - 539 de 1992 indicó que:

*“La Educación es un Derecho Fundamental, por lo que es inherente, inalienable, esencial a la persona humana, que realiza el valor y principio material de la igualdad consagrado en el Preámbulo de la Constitución Nacional y en los artículos 5o. y 13 de la misma Carta Política. La educación está reconocida en forma expresa en el artículo 44 cuando hace referencia a los Derechos Fundamentales de los niños, señalando entre otros, el “Derecho a La Educación y a la Cultura”. El artículo 67 de la Carta Política, no obstante encontrarse fuera del Título II, Capítulo 1 como derechos fundamental, ha sido reconocido como tal por esta característica, habida cuenta que uno de los criterios principales que ha señalado esta Corporación, ha sido el sujeto, razón y fin de la nueva Constitución Nacional, esto es, la persona humana”.*

Valga la pena enunciar que la educación es fundamental no sólo porque así lo haya reconocido la Jurisprudencia de nuestra Corte Constitucional, sino que su importancia en nuestro tiempos responde a los mandatos de los Tratados Internacionales suscritos por Colombia<sup>12</sup>, y a la esencia misma del ser humano que se debe desarrollar en el seno de una sociedad económica: La Unesco, como órgano rector de la educación a nivel mundial señala que:

*“The Right to Education is a fundamental human right. It occupies a central place in Human Rights and is essential and indispensable for the exercise of all other human rights and for development. “As an empowerment right, education is the primary vehicle by which economically and socially marginalized adults and children can lift themselves out of poverty, and obtain the means to participate fully in their communities. None of the civil, political, economic and social rights can be exercised by individuals unless they have received a certain minimum education”<sup>13</sup>*

<sup>12</sup> Sentencia T 202 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>13</sup> UNESCO. Right to education. [http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-url\\_ID=9019&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-url_ID=9019&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html). Consulta realizada el 10 de marzo de 2009

teniendo en cuenta los distintos contextos históricos en los que emergieron los derechos humanos. No obstante, en nuestros tiempos presentes, el que la educación de manera originaria fuera considerada como un DESC, no es un obstáculo para que sea considerada como un derecho fundamental.

Así las cosas, la importancia de reconocer el carácter fundamental el derecho a la educación radica en su relación con el desarrollo del ser humano en sí mismo, pues es a partir de este que las personas, sin importar la edad, pueden acceder al conocimiento que les facilitara alcanzar un título de bachiller, pregrado y posgrado, que les permitirá acceder al mercado laboral global con igualdad de oportunidades a los demás postulantes y de esta permitir el acceso a su dignidad humana. En otras palabras, la educación se torna en una herramienta esencial para que las personas construyan su proyecto de vida, accedan a empleos, se reduzca la informalidad, puedan crear empresas y en general, haya movilidad social, es por esto que la educación resulta ser un catalizador de los demás derechos.

**f. Educación como Servicio público que tiene una función social.**

La Constitución Política de 1991 menciona los servicios públicos en sus artículos 365 y 150 numeral 23, pero no los define de manera puntual en su cuerpo normativo. En el ordenamiento jurídico colombiano, el concepto de servicio público es definido únicamente en el artículo 430 del Código sustantivo del Trabajo y en el numeral 3 del artículo 2 del Estatuto de la Contratación Pública, en los siguientes términos:

*“Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 430. Prohibición de huelga en los Servicios Públicos. De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos.*

*Para este efecto se considera como servicio público, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas.*

*Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades:*

- a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;*
- b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;*
- d) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;*
- d) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia;*
- e) <Literal Inexequible>*

f) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;  
g) <Literal Inexequible>  
h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno, e" (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

"Ley 80 de 1993. Artículo 2o. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley:

(...)

3o. Se denominan servicios públicos: Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Ahora bien, la educación por expreso mandato del texto constitucional se constituye como un servicio público con una función social, sin que se le otorgara la distinción de "esencial"; situación que desencadena un sin fin de implicaciones prácticas importantísima, verbigracia, la posibilidad o no de adelantar un huelga en su prestación. Sin embargo, su trascendencia no termina ahí. Nótese que el artículo 365 de la Constitución indica que los servicios públicos hacen parte integral de la finalidad social del Estado, con lo cual se puede inferir que la educación, al ser un servicio público, es inherente a los fines estatales:

"Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita".

fundamental, puesto que precisa una reglamentación legal para ser ejercido; 2) la legitimidad de su ejercicio depende del seguimiento de los procedimientos establecidos por el legislador; 3) la protección del derecho de huelga sólo procede por acción de tutela si se encuentra en conexidad con derechos fundamentales como el derecho al trabajo y a la libre asociación sindical; 4) no tiene carácter absoluto, debido a que está prohibido en los servicios públicos esenciales y debe ser ejercido de acuerdo con las normas legales que lo regulan; 5) existen dos requisitos para poder excluir el derecho de huelga de una determinada actividad, a saber: que sea materialmente un servicio público esencial y que formalmente el legislador la haya calificado de tal; y 6) un servicio público es esencial cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

De lo anterior, se concluye que para que se pueda ejercer el derecho de huelga respecto de la prestación del servicio público de educación, este debe recibir de manera precedente la connotación expresa de "esencial".

Por otro lado, frente a la connotación de la educación como un "servicio público" establecida en el artículo 67 de la Carta Política, el Consejo de Estado ha esbozado líneas en la materia y lo define como aquel imperativo del Estado ligado a la finalidad social, en el que se aborda y garantiza el goce del servicio frente a cuatro dimensiones de contenido prestacional: Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad y Aceptabilidad.

Es así como Consejo de Estado define la educación como servicio público, en los siguientes términos:

"la educación tiene una dobles connotación, pues como derecho, la educación se constituye en la garantía que propende por la formación de los individuos en todas sus potencialidades, pues a través de ésta el ser humano puede desarrollar y fortalecer sus habilidades cognitivas, físicas, morales, culturales entre otras, y como servicio público, la educación se convierte en una obligación del Estado inherente a su finalidad social en la medida en que consiste, básicamente, en la facultad de gozar de un

A su vez, el artículo 56 de la Constitución dispuso que se puede adelantar el derecho de huelga, salvo en aquellos servicios públicos "esenciales" definidos por el legislador. Obsérvese que la responsabilidad de la definición de los servicios públicos que son esenciales fue depositada de manera directa, por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, en el constituyente derivado.

"Artículo 56. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho.

Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento".

Cuatro años más tarde a la promulgación de nuestra constitución política, la Corte Constitucional en la sentencia C 450 de 1995 se dió a la tarea de definir el concepto de servicio público esencial como especie, diferenciándolo del género "servicio público", en los siguientes términos:

"El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. El derecho de los trabajadores a hacer la huelga con el fin de mejorar sus condiciones de trabajo y sociales, si bien representa un derecho constitucional protegido, en el sentido de que contribuye a la realización efectiva de principios y valores consagrados en la Carta, no es oponible a los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios públicos, por el mayor rango que estos tienen en el ordenamiento constitucional. Además, es mayor el perjuicio que se causa en sus derechos fundamentales a los usuarios, cuando aquéllos son afectados, que los beneficios que los trabajadores derivan de la huelga para mejorar sus condiciones de trabajo"<sup>15</sup>.

Luego, en sentencia C 691 de 2008, la Corte al definir los rasgos esenciales del Derecho de Huelga y en respeto absoluto al artículo 56 constitucional citado con anterioridad, puntualizó con total calidad que la "huelga" no tiene carácter absoluto, debido a que está prohibido a los servicios públicos esenciales:

"Los rasgos principales del derecho de huelga pueden definirse así: 1) es un derecho constitucionalmente protegido y de gran importancia al interior del ordenamiento jurídico colombiano, pero no tiene la calidad de derecho

<sup>15</sup> Sentencia C 450 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Expediente. D 849.

servicio en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad"<sup>16</sup>

Por lo anterior, es preciso destacar que, en consonancia con la jurisprudencia constitucional citada con anterioridad, las cuatro dimensiones que permean la educación como un servicio público y derecho, resultan siendo las que garantizan una correcta ejecución del enfoque de la educación como servicio público. Nótese que el cumplimiento de estas dimensiones no solo refuerza la visión de la educación como un servicio público, sino que además fortalece la educación como un pilar fundamental para una sociedad justa y equitativa. Es así como la Honorable Corte Constitucional, resumió esas cuatro dimensiones en jurisprudencia del año 2010 de la siguiente manera:

"(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 aludido, 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"<sup>17</sup>(Negrilla y Subrayado Fuera de Texto

Desde un punto de vista económico, no puede dejarse a un lado el que la educación sea una pieza clave para superar la marginación económica y social, ya que ofrece a adultos y menores las herramientas necesarias para escapar de la pobreza y participar activamente en sus comunidades. Al asegurar el acceso a una educación de calidad, disponibilidad, accesibilidad y adaptabilidad, se fomenta la mejora en las condiciones de vida, laborales y económicas, facilitando así un camino hacia un futuro más prometedor y equitativo.

<sup>16</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección "B". Sentencia de 24 de febrero de 2016. Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 25000-23-42-000-2015-02194-01.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 845 de 28 de octubre de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

**g. Evolución del marco normativo de la educación en el ordenamiento jurídico colombiano.**

En primera instancia y de acuerdo con la Ley 115 de 1994 "Ley General de Educación", en su TÍTULO II sobre la Estructura del Servicio Educativo, el sistema educativo colombiano clasifica y define tres tipos de educación:

1. La educación formal que comprende: i. el preescolar. ii. La educación básica con una duración de 9 grados y iii. La educación media con 2 grados. Una vez comprendidos los niveles de la Educación Formal, esta se define de la siguiente manera:

*"Artículo 10. Definición de la Educación Formal. Se entiende por educación formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos."*

2. Educación no formal, reemplazada por 'Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano' por el artículo 1 de la Ley 1064 de 2006, definida por la ley 115 de 1994 así:

*Artículo 36. Definición para el trabajo y el Desarrollo Humano. Es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el Artículo 11 de esta Ley.*

3. Por último, la educación informal definida de la siguiente manera por la ley 115 de 1994 en su artículo 43 así:

*Artículo 43. Definición de educación informal. Se considera educación informal todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados.*

La Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano se encuentra reglada por la Ley 115 de 1994 y la Ley 1064 de 2006, el Decreto 1075 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.)

Por otro lado, según lo establecido en el artículo 2.6.6.8. del Decreto 1075 de 2015, la educación informal tiene como propósito ofrecer oportunidades para complementar, actualizar, mejorar, renovar o profundizar conocimientos, habilidades, técnicas y prácticas. Esta modalidad educativa abarca cursos con una duración menor a ciento sesenta (160) horas.

*"ARTÍCULO 2.6.6.8. Educación informal. La oferta de educación informal tiene como objetivo brindar oportunidades para complementar, actualizar, perfeccionar, renovar o profundizar conocimientos, habilidades, técnicas y prácticas.*

*Hacen parte de esta oferta educativa aquellos cursos que tengan una duración inferior a ciento sesenta (160) horas. Su organización, oferta y desarrollo no requieren de registro por parte de la secretaría de educación de la entidad territorial certificada y sólo darán lugar a la expedición de una constancia de asistencia. (...)"*

Por otra parte la Ley 30 de 1992 "Ley de Educación Superior", establece y define la educación superior de la siguiente manera:

*"ARTÍCULO 1o. La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional."*

En consecuencia, el sistema educativo colombiano se divide en cinco etapas: educación inicial, preescolar, básica, media y superior. Cada una de estas fases juega un papel fundamental en el desarrollo integral de los individuos, promoviendo no solo el aprendizaje académico, sino también habilidades sociales y personales. Además, prepara a los estudiantes para afrontar diversos retos en la vida adulta, ya sea en el ámbito profesional, académico o en su participación activa en la sociedad.

Posteriormente, la Ley 2307 de 2023 "Por la cual se establece la gratuidad en los programas de pregrado en las instituciones de educación superior públicas del país y se dictan otras disposiciones." implementó la gratuidad en los programas de pregrado en las instituciones públicas de educación superior del país, permitiendo al Gobierno Nacional financiar el costo de las matrículas para los estudiantes. Lo anterior, como objetivo de eliminación de barreras de acceso y asegurar la permanencia en el sistema educativo.

Por lo anterior, se ha podido precisar que desde los 90, el sistema educativo en Colombia ha experimentado una evolución continua hacia la gratuidad y la universalización, con el fin de eliminar obstáculos para el acceso a la educación. Este cambio ha fortalecido la calidad educativa y ha transformado la educación de un derecho y servicio público en un derecho fundamental. Las reformas buscan crear un entorno educativo que trascienda la mera transmisión de conocimientos, adoptando un enfoque más holístico y humano que comprenda la empatía, la inclusión, la innovación, la diversidad y la tecnología. El objetivo es construir un futuro educativo más prometedor y equitativo.

En síntesis, reconocer explícitamente en nuestra constitución política el derecho a la educación como fundamental, más allá de una simple configuración legal; tiene una importancia crucial, ya que lo eleva al nivel de los derechos inherentes a la dignidad humana y a la igualdad de oportunidades. Al ser considerado un derecho fundamental, la educación debe ser garantizada y protegida de forma obligatoria por el Estado, lo que asegura que cada ciudadano tenga acceso a una formación integral, sin importar su condición.

Este reconocimiento subraya la responsabilidad del Estado de ofrecer una educación de calidad que fomente el desarrollo personal, social y profesional, y que contribuya a la equidad y la justicia en la sociedad. Al garantizar el derecho a la educación como fundamental, se sientan las bases para una ciudadanía informada y participativa, capaz de afrontar los desafíos del futuro y contribuir positivamente al progreso de la nación.

**h. Cifras y estadísticas de la Educación en Colombia.**

De acuerdo a respuesta de solicitud de información radicada por la Oficina de nuestro despacho, el Ministerio de Educación nos reporta cifras referente a estudiantes matriculados en educación *Preescolar, Básica y Media*, así:

**Tabla 2. Matrícula Educación Preescolar, Básica y Media-EPBM 2005-2023**

Año	No Oficial	Oficial	Total
2005	1.869.833	8.850.660	10.720.493
2006	2.597.010	8.425.641	11.022.651
2007	2.605.932	8.437.913	11.043.845
2008	2.636.621	8.524.819	11.161.440
2009	2.492.945	8.726.152	11.219.097
2010	2.366.642	8.756.232	11.122.874
2011	2.327.180	8.689.455	11.016.635
2012	2.241.908	8.432.701	10.674.609
2013	2.251.833	8.377.732	10.629.565
2014	2.167.760	8.173.263	10.341.023
2015	2.255.762	7.983.383	10.239.145
2016	2.212.617	7.982.263	10.194.880
2017	2.205.218	7.904.077	10.109.295
2018	2.200.123	7.904.574	10.104.697
2019	2.227.730	7.931.484	10.159.214
2020	2.186.748	7.835.908	10.022.656
2021	2.015.206	7.964.065	9.979.271
2022	2.151.437	7.814.774	9.966.211
2023	2.179.443	7.622.527	9.801.970

Fuente: Ministerio Educación Nacional - SIMAT  
 Nota1\*: La información corresponde a la matrícula definitiva 2005-2022 y preliminar 2023.

Como se puede observar, entre los años 2020 y 2023, el número total de estudiantes matriculados en el sistema educativo ha disminuido de 10.022.656 a 9.801.970 respectivamente, lo que representa una reducción del 2,2%. Aunque esta disminución pueda parecer menor en términos porcentuales, resulta preocupante ya que pone de manifiesto una potencial vulneración del derecho a la educación para niños, niñas y adolescentes.

Esta tendencia refleja problemas subyacentes en nuestro tejido social que impiden el acceso y permanencia en el sistema educativo, verbigracia las barreras económicas, sociales o institucionales. Por lo anterior, es crucial abordar esta situación para asegurar que todos los menores tengan la oportunidad de acceder a una educación de calidad, como un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado. La reducción en la matrícula no solo impacta el presente de los estudiantes, sino que también tiene implicaciones para su futuro y para el desarrollo integral de la sociedad en su conjunto.

Ahora bien, en lo referente a la población de niños, niñas y adolescentes de 5 a 16 años que se encuentran por fuera del sistema de edad escolar, el Ministerio de Educación en respuesta con radicado 2024-EE-149322, del 20 de abril del 2024, nos informa lo siguiente:

**Tabla 3. Población por fuera del sistema en edad escolar 5 -16 años. 2010-2022**

AÑO	5 -16 AÑOS	
	POBLACIÓN POR FUERA DEL SISTEMA	TASA
2010	506.442	5,08%
2011	416.490	4,21%
2012	620.043	6,32%
2013	651.659	6,70%
2014	732.833	7,61%
2015	713.019	7,47%
2016	699.640	7,39%
2017	698.651	7,42%
2018	709.843	7,54%
2019	707.097	7,45%
2020	696.222	7,34%
2021	713.653	7,51%
2022	787.378	8,28%

Fuente: Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT. Cifras definitivas de matrícula años 2010-2022. Proyecciones y retroproyecciones de población Censo 2018 -Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

En vista de lo anterior, se puede precisar el aumento exponencial del año 2010 al 2022 (de la tasa de la población que está por fuera del sistema escolar) que pasa de **5,08%**; lo que se traduce en 506.442 niños, niñas y adolescentes a **8,28%**; con 787.378 niños, niñas y adolescentes de 5 a 16 sin la posibilidad de acceder al sistema educativo escolar.

Este incremento significativo resalta una grave preocupación en el ámbito educativo, evidenciando una creciente exclusión de los menores en el sistema escolar. Esta situación no sólo limita sus oportunidades de desarrollo personal y académico, sino que también perpetúa ciclos de desigualdad y exclusión social. Por lo tanto, es esencial abordar y revertir esta tendencia garantizando que todos los niños, niñas y adolescentes puedan acceder a una educación inclusiva y de calidad. Situación que se puede ser superada al establecer explícitamente en nuestra carta política, la educación como un derecho fundamental ya que este estatus asegura que cada individuo tenga el acceso garantizado a oportunidades educativas sin discriminación, fortaleciendo así la igualdad y la justicia social.

En suma, el Ministerio de Educación Nacional, en Oficio de Radicado No. 2024-EE-149322, que da respuesta a una Solicitud de Información enviada por el H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo, nos revela datos acerca de estudiantes matriculados en centros de educación superior por sectores (oficial y privado), del año 2000 al 2022, de la siguiente manera:

**Tabla 17. Matrícula en Educación Superior por sector 2000-2022**

Año	OFICIAL	PRIVADA	TOTAL MATRICULA
2000	333.763	597.694	931.457
2001	363.880	609.135	973.015
2002	392.591	575.003	967.594
2003	470.532	579.500	1.050.032
2004	495.839	572.452	1.068.291
2005	588.051	608.639	1.196.690
2006	659.228	622.453	1.281.681
2007	739.834	622.675	1.362.509
2008	826.532	664.999	1.491.531
2009	872.352	720.859	1.593.211
2010	927.295	746.726	1.674.021
2011	995.826	863.866	1.859.692
2012	1.017.138	912.449	1.929.587
2013	1.089.911	1.002.980	2.092.891
2014	1.142.084	1.078.568	2.220.652
2015	1.167.888	1.125.662	2.293.550
2016	1.194.697	1.199.737	2.394.434
2017	1.241.790	1.204.524	2.446.314
2018	1.242.462	1.197.885	2.440.367
2019	1.218.130	1.178.120	2.396.250
2020	1.203.895	1.151.708	2.355.603
2021	1.334.174	1.114.097	2.448.271
2022	1.341.339	1.124.889	2.466.228

Fuentes: Ministerio de Educación Nacional - Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) – Cifras con cierres estadísticos anuales

Lo anterior evidencia que a pesar que en el año 2000 la cantidad de matrículas en el sector privado eran superiores a las reportadas el sector oficial, a partir del 2006 la cantidad de matrículas del sector oficial empezó a superar de manera constante hasta la fecha la cantidad de matriculados del sector privado. El aumento en las matrículas en el sector oficial refleja un incremento de la capacidad del Estado para ofrecer el servicio público educativo a su población.

**V. FUNDAMENTOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES**

**a. Fundamentos Internacionales.**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 26 ordena que:

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

**b. Fundamentos Constitucionales.**

El artículo 67 de la Constitución Política de 1991 regula la “educación” en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

A su vez, el artículo 150 de la Constitución Política ordena:

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

(...):

En suma de lo anterior, el artículo 374 de la Constitución Política establece:

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

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

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales Culturales, ratificado por medio de la Ley 74 de la ley 1968, ordenó en su artículo 13:

**Artículo 13: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación.** Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene así mismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. (...)

Luego, la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por medio de la Ley 12 de 1991, ordenó en su artículo 28:

**Artículo 28.**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

a) **Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;** (...)

Más adelante, mediante la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por medio de la Ley 1346 de 2009, se ordenó:

**Artículo 24: Los Estados Parte reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación.** Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Parte asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida, (...)

*"Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

Además, la carta política en su artículo 375 menciona lo siguiente:

*"Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.*

*El trámite del proyecto tendrá lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo periodo la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara*

*En este segundo periodo sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero." (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

**c. Fundamentos Legales.**

La ley 5ta de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes." en su artículo 6to establece dentro de las funciones del Congreso de la República, la siguiente:

*"Artículo 6. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos." (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

De igual forma, el artículo 221 de la ley 5ta de 1992, define los actos legislativos así:

*Artículo 221. Acto Legislativo. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.*

Así mismo, el artículo 224 de la ley 5ta establece el término del trámite de los Actos Legislativos, así:

*"Artículo 224. Periodos Ordinarios Sucesivos. El trámite de un proyecto de acto legislativo tendrá lugar en dos (2) periodos ordinarios y consecutivos.*

en su artículo 7 ordena cuales deben ser las iniciativas legislativas en las cuales deberá hacerse de manera expresa en la exposición de motivos los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

*"Artículo 7o. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

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

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

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

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

El presente Proyecto de Acto Legislativo no tiene impacto fiscal inmediato ya que, al ser un cambio de la Constitución, no genera por sí mismo obligaciones financieras directas ni demanda recursos del presupuesto nacional en esta etapa. Es importante destacar que cualquier consideración sobre el impacto fiscal debe ser realizada en etapas posteriores, específicamente con la promulgación de la futura ley estatutaria y/o leyes ordinarias que se deriven de este acto legislativo. Es en ese futuro desarrollo legislativo donde deberá efectuarse un análisis riguroso sobre el impacto fiscal de las iniciativas que busquen desarrollar, implementar o materializar el contenido normativo del Acto Legislativo. En consecuencia, en esta etapa inicial, no se contempla un impacto fiscal directo, pero se reconoce la necesidad de un análisis detallado y profundo en las fases subsiguientes para garantizar que cualquier desarrollo normativo que se desprenda del Proyecto sea financieramente sostenible y esté alineado con los principios de responsabilidad fiscal.

**VI. CONFLICTO DE INTERÉS**

*Dos periodos ordinarios de sesiones comprenden una legislatura, a saber: el primero, que comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; y el segundo, desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

Respecto al trámite para su aprobación, la ley 5ta en su artículo 225 establece que: *Artículo 225. Trámite de Aprobación. El proyecto de acto legislativo debe ser aprobado en cada una de las Cámaras por la mayoría simple, en la primera vuelta; publicado por el Gobierno, requerirá de la mayoría absoluta en la segunda vuelta. Ambos periodos no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

Por último, la Ley 3ra de 1996 "Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones" enaltece la competencia de conocer reformas constitucionales de las comisiones primeras de la cámara alta y baja, de la siguiente manera:

*"Artículo 2. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

**Comisión Primera.**

*Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

**VI. IMPACTO FISCAL**

La ley 819 de 2003, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones",

Se advierte que el presente Proyecto de Acto Legislativo es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

**VII. PROPOSICIÓN**

En relación con los puntos anteriormente expuestos y dada la importancia que esta iniciativa legislativa reviste, presentamos **ponencia positiva** y solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente debatir y aprobar el Proyecto de Acto Legislativo No. 013 de 2024 Senado "Por medio del cual se establece la educación como un derecho fundamental en la constitución política de 1991" acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 015 de 2024 Senado "Por medio del cual se desarrolla el derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones" y 004 de 2024 Senado "Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media" conforme con el texto propuesto.

Cordialmente,

  
ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C.  
Senador de la República

  
FABIO RAÚL AMIN SALEME  
Senador de la República

VIII. TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO.013 DE 2024 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO.15 DE 2024 SENADO Y CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. 004 DE 2024 SENADO.

“Por medio del cual se establece la educación como un derecho fundamental y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

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

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

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

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

El Estado deberá velar por el cumplimiento de los componentes de asequibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad en todos los niveles de la educación.

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

1. La educación inicial es un derecho fundamental de los niños y niñas menores de seis (6) años, dentro del marco de la atención integral a la primera infancia. El Estado reconoce la educación inicial en sus ciclos como parte del sistema educativo del país:

a. El primer ciclo comprende desde el nacimiento hasta cumplir los tres (3) años. En el marco de la atención integral a la primera infancia.

b. El segundo ciclo será de carácter obligatorio y comprende desde los tres (3) años hasta los seis (6) años, distribuidos en tres (3) grados de Preescolar.

2. La educación básica será obligatoria. Inicia al concluir la educación inicial y abarca la educación primaria y secundaria; comprende nueve (9) grados y se organizará a partir de un currículo y su plan de estudios.

3. La educación media, será obligatoria y comprende dos grados, décimo (10°) y undécimo (11°).

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por

la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

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

**Artículo 2°.** Adiciónese el artículo 67A de la Constitución Política de Colombia:

**Artículo 67A. Derecho fundamental a la educación superior.** La educación superior es un proceso que posibilita el desarrollo del ser humano de manera integral y comprende el acceso, permanencia y graduación de las personas en los programas de nivel técnico profesional, normalista superior, tecnológico y universitario.

El Estado garantizará, financiará y ofrecerá en forma progresiva el derecho fundamental a la educación superior.

Parágrafo. Lo establecido en el presente artículo en relación con el acceso, permanencia y graduación, no desconocerá la autonomía de las instituciones de educación superior.

**Artículo 3. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C.  
Senador de la República

FABIO RAÚL AMIN SALEMNÉ  
Senador de la República