



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° 2143

Bogotá, D. C., jueves, 5 de diciembre de 2024

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 203 DEL 2024 CÁMARA

por el cual se incluye el artículo 27 a y se modifican los artículos 45 y 67 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 27 de noviembre de 2024

Honorable Representante

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 203 del 2024 Cámara, por el cual se incluye el artículo 27 A y se modifican los artículos 45 y 67 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario,

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión primera de Cámara nos permitimos rendir **Informe de Ponencia Positiva** para Primer Debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 203 del 2024 Cámara, por el cual se incluye el artículo 27 A y se modifican los artículos 45 y 67 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,

 Jorge Eliécer Tamayo Marulanda Representante a la Cámara	 Gabriel Becerra Yáñez Representante a la Cámara
 Carlos Adolfo Ardila Espinosa Representante a la Cámara	 Jennifer Dalley Pedraza Sandoval Representante a la Cámara

 Julio Cesar Triana Quintero Representante a la Cámara	 Miguel Abraham Polo Polo Representante a la Cámara
 Orlando Castillo Advincula Representante a la Cámara	 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara
 Marelén Castillo Torres Representante a la Cámara	

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 203 DEL 2024 CÁMARA

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

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por las y los autores honorable Senadora Sandra

Yaneth Jaimes Cruz, honorable Senadora *Martha Isabel Peralta Epieyú*, honorable Senador *Pedro Hernando Flórez Porras*, honorable Senador *Wilson Arias Castillo*, honorable Senadora *Soledad Tamayo Tamayo*, honorable Senadora *Yuly Esmeralda Hernández Silva*, honorable Representante *Cristóbal Caicedo Angulo*, honorable Representante *David Alejandro Toro Ramírez*, honorable Representante *Carmen Felisa Ramírez Boscán*, honorable Representante *Martha Lisbeth Alfonso Jurado*, honorable Representante *Gloria Elena Arizabaleta Corral*, honorable Representante *Pedro José Suárez Vacca*, honorable Representante *Mary Anne Andrea Perdomo*, honorable Representante *Jorge Andrés Cancimance López*, honorable Representante *Leyla Marleny Rincón Trujillo*, honorable Representante *Dorina Hernández Palomino*, honorable Representante *Germán José Gómez López*, honorable Representante *Jairo Reinaldo Cala Suárez*, honorable Representante *Gabriel Ernesto Parrado Durán*, honorable Representante *Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo*, honorable Representante *Erick Adrián Velasco Burbano*, honorable Representante *Gabriel Becerra Yáñez*, honorable Representante *Etna Támara Argote Calderón*, honorable Representante *María Fernanda Carrascal Rojas* y publicado en *Gaceta del Congreso* número 1225 de 2024.

Mediante Oficio C.P.C.P. 3.1–0246-2024 la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente fueron designados ponentes *Gabriel Becerra Yáñez*, *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, *Carlos Adolfo Ardila Espinosa*, *Delcy Esperanza Isaza Buenaventura*, *Jennifer Dalley Pedraza Sandoval*, *Julio César Triana Quintero*, *Miguel Abraham Polo Polo*, *Orlando Castillo Advíncula*, *Luis Alberto Albán Urbano* y *Marelen Castillo Torres*.

II. OBJETO DE LEY

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.

III. JUSTIFICACIÓN

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 Matéus*, *Heráclito Landínez Suárez*, *Alfredo Mondragón*, *Eduard Sarmiento Hidalgo* y *Gabriel Becerra*. El Proyecto de Acto Legislativo fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1153 de 2022.

La Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, designó como ponente para primer debate al Senador *Alexánder*

López Maya. De igual manera, la Honorable Mesa Directiva y el honorable Senador *Alexánder López* como ponente de la iniciativa mediante Resolución número 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 a. m., la Presidencia, ejercida por el Senador Ponente *Alexánder López Maya* y la Senadora *Sandra Jaimes* como autora de la iniciativa, se dio 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 ubicó en 5.2% y en el 12.1% en zonas rurales, esto significa que mucha población se está 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 está 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 cuál 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 Honorable 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 cierren la brecha histórica que tienen con los niños, niñas, adolescentes y adultos en determinar la educación como derecho fundamental y por supuesto, 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 práctica 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 dé 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 está liderando la Senadora Sandra Jaimés 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 está en la Constitución, donde aparece como un servicio público y al ser un servicio no se la garantiza 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 derecho 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 la educación. Finalmente en nombre la Federación manifiesta el respaldo a la iniciativa ya que a 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, doctor Alejandro Gaviria se excusó.

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

El Proyecto de Acto Legislativo número 32 de 2022 Senado, fue archivado conforme el artículo 375 de la Constitución Política.

En 02 de agosto del año 2023, los honorables Senadores *Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Julio Alberto Elías, Sandra Ramírez 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 número 007 de 2023, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 998 de 2023 y se designó al honorable Senador *Alexánder López Maya* como ponente para primer debate. El Proyecto de Acto legislativo número 007 de 2023 fue archivado, de conformidad con el artículo 162 de la Constitución Política y 190 de la Ley 5ª de 1992.

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 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 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 artículos 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.

¹ M. P. Antonio Barrera Carbonell. Honorable Corte Constitucional, Sentencia T 236 de 1994.

² M. P. Fabio Morón Díaz. Honorable Corte Constitucional, Sentencia T 527 de 1995.

- 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., artículos 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.
- 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:

³ M. P. Jorge Arango Mejía, Honorable Corte Constitucional, Sentencia T 974 de 1999.

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

“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.**

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).

Retornando al hilo que, establece jurisprudencialmente a la educación como fundamental, en el año 2013, la Corte Constitucional, enlaza indubitablemente 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 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
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.

⁵ M. P. Alejandro Linares Cantillo, Honorable Corte Constitucional, Sentencia T 196 de 2021.

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

⁷ M. P. Diana Fajardo Cantillo, Honorable Corte Constitucional, Sentencia T 106 de 2019.

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		Proyección Población en edad escolar 2021					Brecha por grado 2021				
	Oficial	No Oficial	3 años		4 años		5 años		Pre- jardín	Jardín	Transición	
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	6790	6456	6742	6450	6732	6439	12122	11640	3136
Caquetá	212	490	6372	4141	3929	4155	3990	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
Ciudadela	1078	2251	28062	17051	16159	17011	16135	16933	16068	32132	30895	4939
Cundinamarca	3055	6117	41400	26358	25224	26240	25075	26082	24916	48547	45198	9598
Guaviare	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
Talima	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	736689	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.

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 número 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, 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 *ibidem*, **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

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.**

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.

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

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

- 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.

El principio de Progresividad en el derecho a la educación.

Si bien el artículo 67 de la Constitución plantea la obligatoriedad de la educación entre los cinco y los quince años, este 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 número 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*”.

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:**

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 número 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.

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

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

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 del milenio”.

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 número 1860 de 1994 y en el Decreto número 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”.

Esta 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 número 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 número 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 número 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 socioafectivamente 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 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

¹⁶ Sentencia T-1030 de 2006.

¹⁷ Sentencia T-1030 de 2006.

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 Federan 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.

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 26.206. Modificación.

Sancionada: Diciembre 03 de 2014

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.

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.

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

²⁰ Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1758073-queda-promulgada-la-ley-que-hace-obligatoria-la-educacion-inicial-desde-los-4-anos>

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.

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 7°. (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

“underechohumanoyundebersocialfundamental, 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 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.

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 (Confinteas), en total se han llevado a cabo seis Confinteas internacionales (Dinamarca 1949; Canadá 1960; Japón 1972; Francia 1985; Alemania 1997 y Brasil 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 Confinteas 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,

²¹ Disponible en: <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/files/2014/08/L%C3%ADnea-de-Acci%C3%B3n-Camino-Inicial.pdf>

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

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

²³ Artículo 102 Constitución Política de Venezuela.

²⁴ *Ibidem*.

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

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 sucedido 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%.

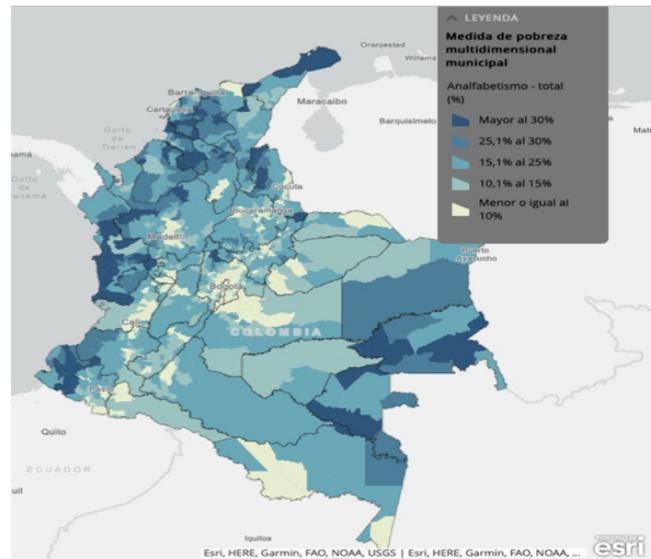
Por tanto, el nivel educativo es una variable dependiente y de relación directa con el nivel ingresos, sobre todo en una economía como la nuestra que alcanza niveles de informalidad del 49.6%.

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 ciclos 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 número 1075 de 2015, Sección 3, artículo 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 artículo 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 artículo 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:

- Preescolar (Jardín y Transición)
- Primaria
- Secundaria
- Media
- Ciclo 2 de adultos
- 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 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 número 14, que tiene como asunto: “Modificación del numeral 4 de la Directiva número 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.

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 de 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 *“(...) [I]a instrucción elemental será obligatoria”* y que *“[I]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

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.

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

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

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 número 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

IV. IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa no ordena gasto adicional a la luz de lo previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto propuesto para primer debate en el Comisión Primera Constitucional no tiene cambios con respecto al texto radicado por parte de los autores del proyecto.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 2003 de 2019, que modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y dicta otras disposiciones, se establece lo siguiente:

Artículo 291. *Declaración de impedimentos.* El autor del proyecto y el ponente deben incluir en la exposición de motivos una sección que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, conforme al artículo 286. Estos criterios guiarán a los otros congresistas para decidir si están en una causal de impedimento, aunque pueden existir otras causales que el congresista pueda identificar.

El mencionado artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 dispone:

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

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

Beneficio particular: Privilegio, ganancia, indemnización económica o eliminación de obligaciones a favor del congresista que no se aplican al resto de los ciudadanos. Incluye la modificación de normas que afecten investigaciones

penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que esté vinculado.

Beneficio actual: Configurado en las circunstancias presentes al momento en que el congresista participa en la decisión.

Beneficio directo: Específicamente respecto del congresista, su cónyuge, compañero/a permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Se debe señalar que en términos generales, la norma no ofrece beneficios particulares para los congresistas, pues no otorga privilegios, ganancias, indemnizaciones económicas ni elimina obligaciones a favor de ellos, ya que se trata de una norma de aplicación general.

Además, según el artículo de referencia, no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

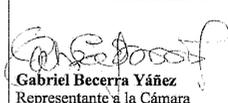
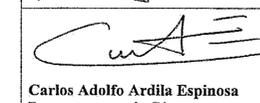
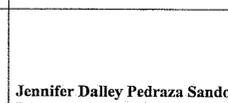
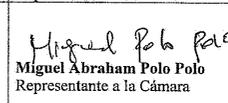
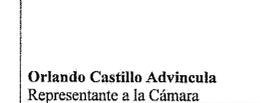
- Cuando el congresista participe, discuta o vote un proyecto de ley o acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, coincidiendo con los intereses de los electores.
- Cuando el beneficio para el congresista podría configurarse en el futuro.
- Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en los que tenga un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés si mantiene la normatividad vigente.
- Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular que regulen un sector económico en el cual tenga un interés particular, actual y directo, siempre que no genere un beneficio particular, directo y actual.
- Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que traten sobre los sectores económicos de quienes financiaron su campaña, siempre que no genere un beneficio particular, directo y actual para el congresista. Deberá informar por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña, sin requerir discusión ni votación.
- Cuando el congresista participe en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto, exceptuando inhabilidades por parentesco con los candidatos.

Por lo tanto, se reitera que no existe conflicto de intereses en este caso. No obstante, si algún congresista considera que hay circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, deberá manifestarlo a la corporación.

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 de la Cámara de Representantes aprobar en primer debate Proyecto de Acto Legislativo número 203 del 2024 Cámara, por el cual se incluye el artículo 27 A y se modifican los artículos 45 y 67 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,

 Jorge Eliécer Tamayo Marulanda Representante a la Cámara	 Gabriel Becerra Yáñez Representante a la Cámara
 Carlos Adolfo Ardila Espinosa Representante a la Cámara	 Jennifer Dalley Pedraza Sandoval Representante a la Cámara
 Julio César Triana Quintero Representante a la Cámara	 Miguel Abraham Polo Polo Representante a la Cámara
 Orlando Castillo Advincula Representante a la Cámara	 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara
 Marelén Castillo Torres Representante a la Cámara	 Marelén Castillo Torres Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 203 DE 2024 CÁMARA

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.

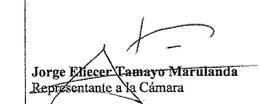
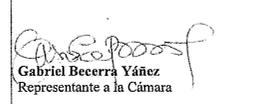
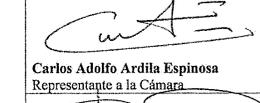
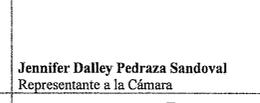
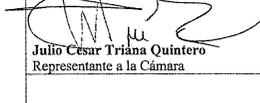
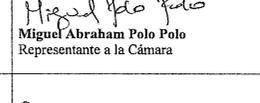
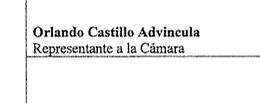
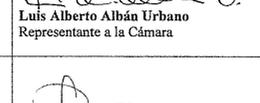
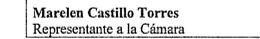
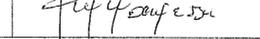
Artículo 4º. Modifíquese el inciso 3º del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

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 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 Jorge Eliécer Tamayo Marulanda Representante a la Cámara	 Gabriel Becerra Yáñez Representante a la Cámara
 Carlos Adolfo Ardila Espinosa Representante a la Cámara	 Jennifer Dalley Pedraza Sandoval Representante a la Cámara
 Julio César Triana Quintero Representante a la Cámara	 Miguel Abraham Polo Polo Representante a la Cámara
 Orlando Castillo Advincula Representante a la Cámara	 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara
 Marelén Castillo Torres Representante a la Cámara	 Marelén Castillo Torres Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 329 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 2024

Doctor

JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN

Presidente Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes.

Doctor

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario Comisión Quinta Constitucional Permanente

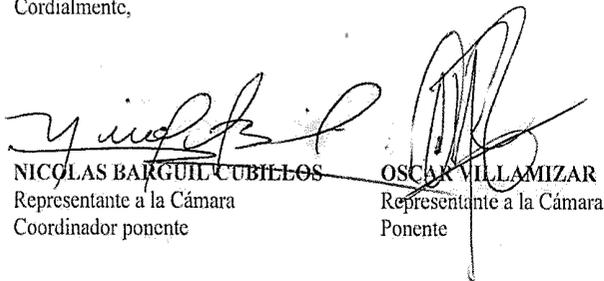
Cámara de Representantes.

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 329 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente,

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley número 329 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS
Representante a la Cámara
Coordinador ponente

OSCAR VILLAMIZAR
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 329 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa, fue radicada el 18 de septiembre de 2024 ante la Cámara de Representantes por las honorables Senadoras *Paola Andrea Holguín Moreno y María Fernanda Cabal Molina* y los siguientes honorables Representantes a la Cámara: honorable Representante *Juan Fernando Espinal Ramírez*, honorable Representante *José Octavio Cardona León*, honorable Representante *Julio Roberto Salazar Perdomo*, honorable Representante *Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa*, honorable Representante *Carlos Edward Osorio Aguiar*, honorable Representante *Jhon Jairo Berrío López*, honorable Representante *Óscar Leonardo Villamizar Meneses*, honorable Representante *Andrés Eduardo Forero Molina*, honorable Representante *Yenica Sugein Acosta Infante*, honorable Representante *Juan Felipe Corzo Álvarez*, honorable Representante *Óscar Darío Pérez Pineda*, honorable Representante *José Jaime Uscátegui Pastrana*, honorable Representante *Eduard Alexis Triana Rincón*.

El proyecto de ley y su exposición de motivos fueron publicados en la *Gaceta del Congreso* número 1516 de 2024 y fue enviado a la Comisión Quinta Constitucional Permanente y direccionado, para la realización del informe de ponencia en primer debate, a los Honorables Representantes:

- Honorable Representante *Nicolás Antonio Barguil Cubillos* (Coordinador Ponente),

- Honorable Representante *Óscar Leonardo Villamizar Meneses*.

II. OBJETO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto crear la licencia ambiental flexible exclusivamente para los proyectos que pretenden generar energía a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovables y así superar la barrera de tiempo que hoy tienen que enfrentar esos proyectos como consecuencia de las demoras en el licenciamiento.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley, además del título, se compone de siete (7) artículos, entre ellos el de vigencia.

Artículo 1º. Objeto.

Artículo 2º. Definición de la Licencia Ambiental Flexible.

Artículo 3º. Vigencia de la Licencia Flexible.

Artículo 4º. Ventanilla Única Digital.

Artículo 5º. Equipo Interdisciplinario.

Artículo 6º. Estudios de Impacto Ambiental.

Artículo 7º. Vigencia.

IV. ASPECTOS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY – JUSTIFICACIÓN

Las consideraciones propuestas para el proyecto de ley, establece la necesidad de lograr que en términos de eficiencia y cumplimiento de los criterios técnicos y ambientales, el País pueda materializar la expedición de los trámites ambientales requeridos para los proyectos de generación, distribución y transmisión de energías renovables no convencionales, con el objetivo de contribuir a la transición energética segura del país y dar cumplimiento a los compromisos climáticos pactados para el año 2050.

Al establecer un marco regulatorio integral, que contemple la flexibilidad, eficiencia y colaboración interinstitucional, se podrán superar las barreras actuales de garantía de seguridad energética para el País y promover un desarrollo sostenible y coherente de la matriz energética.

Para dar contexto de esta iniciativa, se toma como punto de referencia el año 2000, momento en el cual los líderes mundiales se reunieron en la sede de las Naciones Unidas para acordar una visión global en la lucha contra las diversas formas de pobreza.

Esta propuesta se plasmó en 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales, guiaron las tareas de desarrollo en todo el mundo durante 15 años, enfocados en temas como: erradicar la pobreza extrema y el hambre, educación básica para todos, igualdad de oportunidades, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud en la maternidad, avanzar en la lucha contra el VIH y otras enfermedades, asegurar un medio ambiente sano y seguro y lograr una sociedad global para el desarrollo.

15 años después, se lleva a cabo una nueva revisión del cumplimiento de los objetivos, en la

que se identifica que persisten algunas dificultades. Entre ellas, se destacan el cambio climático y la degradación ambiental, que afectan los progresos realizados en el cumplimiento de las metas, además de un contexto geopolítico marcado por la persistencia de guerras, que se convierte en la mayor amenaza para el desarrollo de la humanidad.

En el año 2015, además de realizar la evaluación integral del cumplimiento de los objetivos, se estableció la oportunidad de replantear las metas y los indicadores, con la posibilidad de incluir un nuevo enfoque del concepto de “desarrollo sostenible”, que incluye entre otros la necesidad de considerar la relación entre naturaleza y la sociedad y conectar la dimensión social, ambiental y económica.

A partir de estas condiciones, 193 países miembros de la ONU, incluida Colombia, iniciaron conversaciones para crear una agenda global que unifique esfuerzos en diversas áreas, incluyendo la lucha contra la pobreza y el hambre, el combate al cambio climático y la promoción de la sostenibilidad y la protección del planeta.

En esta ruta, el cambio climático y la generación de energía ha sido uno de los componentes que mayor atención llama para establecer el plan de trabajo. Colombia ha estado comprometido en la búsqueda de emprender acciones alrededor de este objetivo colectivo, a pesar de ser responsable de solo el 0.5% de las emisiones globales de Gases de Efecto Invernadero (GEI). El país se ha comprometido a reducir sus emisiones de GEI en un 51% para 2030, alcanzar la deforestación neta de bosques naturales a cero hectáreas por año para 2030, y lograr la neutralidad en emisión de carbono para el año 2050.

Teniendo esto como pilar de país, en el año 2024 se realizó una evaluación por parte del Departamento Nacional de Planeación, en la que se concluyó que:

“En el país, con la información vigencia 2022, el avance en la implementación de las metas ODS con respecto al avance del periodo es de 67,8% y con respecto a la meta establecida para 2030 es de 60,2%.

Algunos aspectos clave a resaltar es el avance en la formalización del empleo, lo que genera impactos positivos, porque el ingreso disponible permite acceder a otros servicios como afiliación a la seguridad social con protección en salud, pensiones y riesgos laborales. La disminución de la tasa de mortalidad y la incidencia de pobreza extrema. Sin embargo, entre los retos que se deben afrontar de manera juiciosa para que sean realidad con la Agenda 2030, se encuentra el reducido acceso a energías sostenibles y asequibles para todos”¹

Acorde a este contexto, el proyecto de ley que se pone a consideración, busca fortalecer y agilizar el marco regulatorio e institucional necesario para cumplir con los objetivos acordados de desarrollo

sostenible, los cuales se encuentran focalizados especialmente en la promoción de proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER).

La situación actual revela barreras significativas que impiden el desarrollo eficiente de proyectos de energía limpia, tales como demoras en permisos ambientales, falta de claridad en los términos de referencia para Estudios de Impacto Ambiental (EIA), y la insuficiencia de perfiles especializados en las autoridades ambientales que permita la respuesta efectiva de las solicitudes y trámites que se presentan en el país.

Avances en la Política de FNCER

20 años han pasado desde que se materializó una apuesta de país para reconocer la importancia de las energías renovables con la construcción del primer parque eólico en el departamento de La Guajira, “el cual se ubica entre las localidades del Cabo de la Vela y Puerto Bolívar, inmediaciones de Bahía Portete, que según *“tiene una capacidad instalada de 19,5 MW de potencia nominal, con 15 aerogeneradores de 1,3 Mw cada uno, sometidos a los vientos alisios que soplan casi todo el año en esta parte de la península”*², que entró en operación en el año 2004.

Este proyecto, sentó las primeras bases en la generación de energía renovable en Colombia, además de conectar con las necesidades de las regiones para el desarrollo local y la consolidación y visualización del fortalecimiento de nuevas políticas energéticas, desarrollo de tecnología y activar el componente de investigación científica que permitía cumplir con las directrices ambientales, sociales, económicos, políticos y respetara de manera especial los sentires culturales de la comunidad Wayú y la vida de las comunidades aledañas.

Lo que implicó para el departamento de La Guajira fue el desarrollo y fomento de la empleabilidad que benefició a las comunidades locales, además de entender la oportunidad de iniciar el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura acorde a las potencialidades de las regiones y conectar con las alianzas de diferentes entidades para promover inversión y desarrollo.

Bajo el criterio de establecer el marco normativo y regulatorio necesario para continuar con el impulso de este tipo de proyectos, en el año 2014 se sancionó la Ley 1715 que buscaba la promoción y la expansión de las energías renovables, como la energía solar y eólica, y se incentivó la eficiencia energética en sectores clave del país.

La Ley 1715 establece incentivos y mecanismos para la promoción y desarrollo de Fuentes de Energía Renovables No Convencionales (FNCER), como la solar, eólica, biomasa, geotérmica y pequeñas hidroeléctricas. Esto fomenta la diversificación de la matriz energética, buscando equilibrar su participación con las fuentes energéticas fósiles y

¹ <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/la-participacion-de-colombia-en-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-ODS.aspx>

² <https://core.ac.uk/download/pdf/143454253.pdf>

contribuyendo a la mitigación del cambio climático. Igualmente da las bases para la creación del Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (Fenoge), con el objetivo de apoyar el desarrollo de proyectos de estratos 1, 2 y 3, así como para el desarrollo de proyectos de autogeneración a pequeña escala.

“También esta norma pretendió generar sinergias entre los sectores público y privado, con la intención de buscar la implementación de energías renovables no convencionales. La ley contempló tres puntos cruciales: delimitación de actores y competencias; lineamientos para el uso de recursos públicos que serían usados para llevar a cabo programas y proyectos de energías renovables; y, la generación de estímulos económicos, por ejemplo, la exclusión de IVA para equipos y maquinaria para la implementación de este tipo de fuentes de energía”³

Otro de los hitos importantes que estableció el avance hacia las energías renovables se dio en el año 2019, cuando se realizó la primera subasta de energías renovables no convencionales *“Como resultado de este mecanismo, se asignaron responsabilidades de generación a ocho proyectos adjudicados con una capacidad efectiva total de 1.298 megavatios de capacidad instalada, 5 de ellos eólicos y 3 solares. En el proceso, quedaron con asignación 7 empresas generadoras y 22 comercializadoras”⁴*.

Este proceso permitió iniciar el estímulo al desarrollo de proyectos, fortalecer la generación de energía con proyectos que se puedan posicionar a largo plazo, establecer precios más competitivos e incentivar la inversión internacional en proyectos que se puedan desconcentrar su intervención en diferentes regiones del país.

Buscando fortalecer el sector, se expidió la Ley 2099 de 2021, *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones”*, por la que se pretende fortalecer los incentivos para estos proyectos de energía a partir de los criterios establecidos por la Ley 1715 de 2014.

- *“Reducción al impuesto a la renta: se otorga una reducción al impuesto a la renta del 50% del valor total de la inversión realizada en materia de producción de FNCE. La Ley 2099 de 2021 incluye 3 modificaciones a destacar: i) Aplica para las inversiones dirigidas a la producción de energía a partir de FNCE, sin mencionar la utilización de estas fuentes como lo hacía previamente la Ley 1715. ii) Aplica expresamente para las inversiones en medición inteligente. En el texto de la Ley 1715 de 2014 solo se hacía referencia a la gestión eficiente de la energía, sin mencionar ejemplos concretos, como*

es el caso de la medición inteligente. iii) Cambia el periodo en el que aplica la reducción, pasando de 5 a 15 años contados a partir del año gravable siguiente en el que haya entrado en operación la inversión.

- *Exclusión del IVA en la adquisición de bienes y servicios para el desarrollo de proyectos de FNCE y de gestión eficiente de la energía. La ley 2099 modifica y aclara 3 puntos principales: i) Extiende la exclusión de IVA para acciones y medidas de gestión eficiente de la energía, incluyendo los equipos de medición inteligente. Para el caso de las acciones y medidas de eficiencia energética, estas deberán aportar al cumplimiento de las metas incorporadas en el Plan de Acción Indicativo (PAI) Proure. Este cambio es importante, por cuanto en el texto inicial de la Ley 1715 solo se contemplaba este beneficio para la promoción de FNCE. ii) Se adiciona que este beneficio tributario también es aplicable a todos los servicios prestados en Colombia o en el exterior que tengan destinación a proyectos de FNCE y en acciones de eficiencia energética.*

- *Incentivo arancelario: exención del pago de derechos arancelarios a equipos que sean destinados a proyectos de generación de FNCE. La ley 2099 introduce las siguientes adiciones: i) Aplica no solo a titulares de nuevas inversiones en proyectos de FNCE, sino también para titulares de acciones y medidas de eficiencia energética que aporten al cumplimiento de las metas definidas en el (PAI) Proure. ii) Reafirma que este incentivo aplica para la importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos que nos sean producidos por la industria nacional, previa solicitud a la DIAN”⁵*

Estas medidas permiten entre otros, incentivar a los inversores al reducir los costos fiscales, haciéndolos más atractivos y sostenibles a largo plazo. En la medida que el país genera las señales adecuadas a los inversionistas, se permite posicionar como un destino competitivo para las energías renovables a nivel nacional e internacional.

Para el año 2021, el Gobierno nacional gestionó la Ley 2169, la cual fue sancionada el 22 de diciembre de 2021 conocida como la Ley de Acción climática, con el fin de alinearse con los compromisos de cambio climático y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el cual, incluye medidas específicas para la mitigación del cambio climático y establece disposiciones para promover y desarrollar los mercados de carbono, así como su implementación, seguimiento y financiación.

El proyecto contempla acciones concretas para enfrentar el cambio climático, involucrando a sectores clave como transporte, medio ambiente y desarrollo sostenible, minas y energía, vivienda, ciudad y territorio, agropecuario, pesquero y desarrollo rural, y comercio, industria y turismo.

³ https://transparenciacolombia.org.co/wpcontent/uploads/2023/10/TEdesdeperspectivaAnticorrupcion_versFINAL.pdf

⁴ https://www1.upme.gov.co/SalaPrensa/Comunicados-Prensa/Comunicado_05_2019.pdf

⁵ <https://boletinmineroenergetico.uexternado.edu.co/la-ley-2099-de-2021-y-los-incentivos-a-la-inversion-para-proyectos-de-fnce-y-de-gestion-eficiente-de-la-energia/>

Estas medidas buscan integrar un enfoque multisectorial para abordar eficazmente los desafíos climáticos y avanzar hacia un desarrollo sostenible en Colombia.

Algunas de las medidas establecidas se relacionan en temas como:

- “Lograr la restauración ecológica de al menos 1 millón de hectáreas.
- Lograr que en 135 cuencas hidrográficas se incorpore el cambio climático, como parte de su ordenación ambiental.
- Implementar el 100% de los planes de ordenación de las áreas costeras y de los planes integrales de cambio climático territoriales.
- Manejo sostenible de 2,5 millones de hectáreas mediante contratos de conservación para estabilizar la Frontera Agropecuaria
- Alcanzar 600 mil vehículos eléctricos en circulación.
- Renovación al 2030 de al menos 57 mil vehículos del parque automotor de carga”⁶

Sobre este proyecto se sentaron bases para que las diferentes autoridades, entes de control, corporaciones, instituciones, y autoridades locales y nacionales para incorporar en sus planes de trabajo medidas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de cambio climático.

Igualmente, se expidió el CONPES 4075 de 2022, con una vigencia hasta el año 2028. Este documento estratégico busca mejorar los procesos de eficiencia energética en sectores industriales, donde se logre incorporar tecnologías avanzadas y prácticas de gestión energética, así mismo, fortalecer los esquemas de medición inteligente para mejorar los niveles de consumo de energía, así como mejorar los niveles de eficiencia y reducción de costos.

Este CONPES, reconoce que un suministro energético seguro, diversificado y resiliente, con políticas que logren promover la exploración y producción de hidrocarburos y el fortalecimiento de la infraestructura de almacenamiento y transporte, asegura que Colombia pueda enfrentar los desafíos energéticos del futuro de manera sostenible y eficiente.

Específicamente en las líneas 3. “Implementación de iniciativas para la incorporación sostenida de reservas de gas y crudo”. Establece:

“En primer lugar, con el propósito de avanzar y promover el desarrollo de proyectos de exploración y producción de hidrocarburos costa afuera, la ANH con apoyo del Ministerio de Minas y Energía en el año 2023 realizará la evaluación de alternativas que permitan establecer incentivos para la exploración y producción de yacimientos profundos en áreas costa afuera (offshore).

En segundo lugar, se busca incentivar el desarrollo de proyectos de recobro mejorado para

lo cual en 2023 la ANH con apoyo del Ministerio de Minas y Energía elaborará el análisis de incentivos y formulación de criterios técnicos y operacionales para su obtención, aplicables en contratos de producción de hidrocarburos vigentes, que incorporen medidas de recobro mejorado y demuestren incrementos de producción sostenidos sobre los promedios históricos anuales anteriores.

En tercer lugar y en el marco del Proceso Permanente de Asignación de Áreas (PPAA) liderado por la ANH, a partir de 2022, realizará la actualización permanente del mapa de tierras, identificando las áreas disponibles continentales y costa afuera, haciendo énfasis en aquellas que hayan surtido proceso de liberación por parte de contratistas de exploración y producción y reincorporación por parte de la agencia, asimismo la actualización del mapa contará con un reporte anual de liberación e incorporación para exploración e inclusión en los respectivos ciclos del PPAA. De igual manera, a partir de 2022 el Servicio Geológico Colombiano con apoyo de la ANH identificará y definirá los nuevos corredores exploratorios en cuencas hidrocarburíferas priorizadas entre ambas entidades como aporte a los insumos entregados a posibles nuevas empresas contratistas que se habiliten en el marco de los ciclos del PPAA”⁷

Esta línea propone un proceso de transición energética y segura a largo plazo, en la medida que promueve la exploración y producción de hidrocarburos costa afuera con incentivos adecuados, lo cual, no solo diversifica las fuentes energéticas y fortalece la seguridad energética, sino que también facilita una transición más gradual hacia energías renovables. Reconoce la importancia de recursos como el carbón y los hidrocarburos, de la mano de energías renovables como la eólica, solar, y geotérmica, así como en hidrógeno.

En esta ruta se fortalece el concepto de la actualización continua de áreas disponibles y la identificación de nuevos corredores exploratorios de la mano de procesos de investigación que estimulan la innovación en tecnologías energéticas más limpias y eficientes.

En la actual administración se aprobó el Plan de Desarrollo 2022-2026, que establece en sus líneas el Capítulo V Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática Sección I Transición energética segura, confiable y eficiente para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima. En este capítulo se definen algunas iniciativas como la inclusión de pequeños productores, cooperativas y comunidades en la generación de energías limpias, focalizado en las Zonas No Interconectadas (ZNI).

En el texto se indica que “se acelerará la generación de energías renovables y se impulsarán tecnologías que permitan el desarrollo del potencial de energía eólica, solar, geotérmica, biomasa y

⁶ <https://cop26.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/retos-climaticos-a-be-ce-proyecto-de-ley-a-ccion-Climatica.pdf>

⁷ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4075.pdf>

otras no convencionales como estrategia para democratizar la generación de la energía e incentivar la reducción de tarifas de energía a través del aprovechamiento de las energías verdes. El país acelerará la penetración de energías renovables en la matriz y el sistema energético contará con infraestructura y tecnología avanzada que atienda la demanda, a la vez que cumple con los compromisos sociales, ambientales y garantiza la seguridad, confiabilidad, asequibilidad y eficiencia del servicio de energía”⁸.

Sin embargo, estos proyectos no han logrado entrar en operación, “En 2023, solo se ejecutaron 36% de los 41 proyectos identificados para ese año, lo demás fue pospuesto para 2024 y 2025. Para este año, 39 proyectos que representan 59% del portafolio aún están avanzando en trámites para su entrada en operación, 3 están en pruebas (580 MW), 5 proyectos (123 MW) en construcción, 1 proyecto (9,9 MW) listo para construir y 30 proyectos restantes (1233 MW) en desarrollo”⁹.

De acuerdo a los diferentes gremios e interesados en llevar a cabo este tipo de iniciativas se han presentado dificultades en diferentes etapas del proceso de implementación de los proyectos, de acuerdo al informe presentado por la Asociación de Energías Renovables (SER) Colombia “la lenta entrada sigue siendo un desafío. En promedio, el inicio de operación de un proyecto de pequeña escala tarda entre 3 y 6 años. Estos tiempos de entrada se reducirían a la mitad si se cumplen los plazos normativos de trámites y se definen términos para los permisos que no los tienen.

La lenta entrada en operación dificulta el cierre financiero de los proyectos. 53% del portafolio 2024 aún no tienen contratos de venta de energía y/o financiación (Cierre financiero). Esto se concreta una vez el proyecto obtiene los permisos¹⁰.

Este panorama genera implicaciones en diferentes frentes para el País, principalmente (y así lo evidencia el informe presentado por el Departamento Nacional de Planeación sobre la evaluación del cumplimiento de los ODS), dificultando el avance hacia la meta de alcanzar la carbono neutralidad y la transición hacia un modelo energético más sostenible.

Para el sector, implica serias incertidumbres para inversionistas y desarrolladores de proyectos, como Enel Green Power que dejó el proyecto de parque eólico Windpeshi, en La Guajira, la empresa EDF Renewables renunció al proyecto solar Pubenza, en Girardot, entre otros proyectos que llevan mensajes de disminución en la inversión extranjera y nacional en el sector energético.

Los retrasos afectan el desarrollo económico local y la creación de empleos asociados con la construcción y operación de proyectos de energías

renovables, además de reducir la competitividad de Colombia en el mercado global de energías renovables y el cumplimiento de los objetivos ambientales y climáticos nacionales e internacionales.

La iniciativa del presente proyecto de ley que crea la Licencia Ambiental Flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) representa una oportunidad en el proceso de transición energética en Colombia.

En la medida, que no solo busca agilizar los procesos de licenciamiento, reduciendo los tiempos de respuesta a 60 días hábiles, sino que busca ajustar algunos procedimientos a este tipo de proyectos que requieren una atención diferenciada, mediante, la incorporación de mecanismos como la Ventanilla Única Digital, la creación de un Equipo Interdisciplinario dedicado exclusivamente a estos trámites, lo cual permitiría que el proceso de licenciamiento sea más eficiente y coordinado.

Se reconoce la oportunidad de diversificar la matriz energética con todos los energéticos que existen en el país, en este sentido, esta ley facilita la incorporación de energías renovables en la infraestructura energética nacional, lo que contribuirá significativamente a la sostenibilidad ambiental, la seguridad energética y el cumplimiento de los compromisos internacionales de Colombia en materia de cambio climático.

V. FUNDAMENTO JURÍDICO

Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Capítulo V, Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática, Sección I Transición Energética Segura, Confiable y Eficiente para alcanzar carbono neutralidad y consolidar territorios resilientes al clima.

Artículo 267. El interesado en el trámite de solicitud de licencia ambiental para proyectos de construcción de infraestructura de energía que sean requeridos para la transición energética segura, podrán iniciar el trámite de licenciamiento ambiental con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 2.2.2.3.6.2 del Decreto número 1076 de 2015 o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

En todo caso, para el inicio del trámite será suficiente allegar el acto administrativo de procedencia o no procedencia de la consulta previa expedido por la Dirección de la Autoridad de Consulta Previa (DANCP). Para expedir la licencia ambiental, el ejecutor del proyecto, obra o actividad deberá allegar la certificación de no procedencia de consulta previa, o, en caso de que proceda, su respectiva acta de protocolización o de decisión de la autoridad competente, siempre en garantía de la protección de la identidad étnica y cultural.

El procedimiento para la expedición de licencias ambientales está regulado en:

Ley 99 de 1993 “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y se dictan otras disposiciones:

⁸ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

⁹ <https://inmel.com.co/los-retos-y-avances-de-la-transicion-energetica/>

¹⁰ https://ser-colombia.org/wp-content/uploads/2024/01/PORTAFOLIO_2024.pdf

Artículo 2°. *Creación y Objetivos del Ministerio del Medio Ambiente.* Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

TÍTULO VIII DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES

Artículo 49. *De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental.* La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental.

Artículo 50. *De La Licencia Ambiental.* Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

Artículo 51. *Competencia.* Las Licencias Ambientales serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta ley.

Artículo 52. *Competencia del Ministerio del Medio Ambiente.* El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:

3. Construcción de presas, represas o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 kw de capacidad instalada, así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes.

Ley 1715 de 2014 – “Por medio de la cual se regula la integración de las Energías Renovables No Convencionales al Sistema Energético Nacional”

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía sistemas de almacenamiento de tales fuentes y uso eficiente de la energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nación I, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas, en la

prestación de servicios públicos domiciliarios, en la prestación del servicio de alumbrado público y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad de abastecimiento energético.

Artículo 4°. *Declaratoria de utilidad pública e interés social.* La promoción, estímulo e incentivo al desarrollo de las actividades de producción, utilización, almacenamiento, administración, operación y mantenimiento de las fuentes no convencionales de energía principalmente aquellas de carácter renovable, así como el uso eficiente de la energía, se declaran como un asunto de utilidad pública e interés social, público y de conveniencia nacional, fundamental para asegurar la diversificación del abastecimiento energético pleno y oportuno, la competitividad de la economía colombiana, la protección del ambiente, el uso eficiente de la energía y la preservación y conservación de los recursos naturales renovables. Esta calificación de utilidad pública o interés social tendrá los efectos oportunos para su primacía en todo lo referente a ordenamiento del territorio, urbanismo, planificación ambiental, fomento económico, valoración positiva en los procedimientos administrativos de concurrencia y selección, y de expropiación forzosa.

Artículo 6°. *Competencias administrativas.* Corresponde al Gobierno nacional, el ejercicio de las siguientes competencias administrativas con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, del siguiente modo

- a) Establecer un ciclo de evaluación rápido para proyectos relativos a la ampliación, mejora y adaptación de las redes e instalaciones eléctricas y de hidrocarburos, proyectos de FNCE, cogeneración, autogeneración, generación distribuida y de gestión eficiente de la energía que conlleven beneficios para el medio ambiente, en procura de contribuir a garantizar una adecuada calidad y seguridad en el suministro de energía, con un mínimo impacto ambiental y de manera económicamente sostenible para lograr las finalidades señaladas en esta ley.

Ley 2099 de 2021 “Por medio de la cual se dictan disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético, la reactivación económica del país y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modernizar la legislación vigente y dictar otras disposiciones para la transición energética, la dinamización del mercado energético a través de la utilización, desarrollo y promoción de fuentes no convencionales de energía, la reactivación económica del país y, en general dictar normas para el fortalecimiento de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible.

CONPES 4075 del 2022

Objetivo: avanzar en el cierre de brechas de capital humano y el diseño de calificaciones para

el despliegue de la transición energética; estructurar la aplicación de nuevas tecnologías en el sector minero energético; desarrollar iniciativas para incrementar la cobertura del servicio de energía eléctrica; implementar medidas de digitalización, fiscalización, y gestión de la información del sector minero-energético, y definir lineamientos para el ascenso tecnológico en diferentes modos de transporte, entre otras más.

Decreto número 1753 de 1994: Este decreto establece el procedimiento para la expedición de licencias ambientales en Colombia. Define las autoridades competentes para otorgar las licencias, los requisitos que deben cumplir los proyectos para obtener la licencia ambiental, y los criterios para la evaluación y seguimiento ambiental de los mismos.

Decreto número 1728 de 2002: Regula el trámite simplificado para la obtención de licencias ambientales, estableciendo los requisitos y procedimientos específicos que deben seguir los proyectos que no generan impactos ambientales significativos.

Decreto número 1180 de 2003: Este decreto modifica aspectos relacionados con la clasificación de proyectos y obras que requieren licencia ambiental, así como los requisitos y procedimientos para su obtención.

Decreto número 1220 de 2005: Define el contenido mínimo de los estudios de impacto ambiental que deben presentarse para solicitar una licencia ambiental, así como los términos y condiciones para la realización de audiencias públicas durante el proceso de evaluación ambiental.

Decreto número 500 de 2006: Regula el proceso de seguimiento y control ambiental de los proyectos que cuentan con licencia ambiental, estableciendo

las obligaciones de los titulares de las licencias y las autoridades ambientales competentes.

Decreto número 2820 de 2010: Este decreto complementa y modifica aspectos específicos de los decretos anteriores, actualizando los criterios y procedimientos para la expedición de licencias ambientales en Colombia.

Decreto número 3573 de 2011

Artículo 1°. Creación Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hará parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Decreto número 1076 de 2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en Colombia, establece el marco normativo integral que regula la obtención de licencias ambientales, la evaluación de impacto ambiental, la gestión sostenible de recursos naturales, el control y vigilancia ambiental, y la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para el debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, se proponen las siguientes modificaciones respecto del texto radicado por los autores:

PLIEGO DE MODIFICACIONES	
Texto Radicado	Texto propuesto para Primer debate en la Cámara de Representantes
TÍTULO	TÍTULO
“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA LICENCIA AMBIENTAL FLEXIBLE PARA PROYECTOS DE GENERACIÓN A PARTIR DE FUENTES NO CONVENCIONALES DE ENERGÍA RENOVABLE (FN-CER) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	Sin modificaciones
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto mejorar los tiempos de respuesta en los procesos de expedición de licencias y permisos ambientales para los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FN-CER) establecidos en la Ley 1715 del 2014, así como los activos de transmisión y distribución necesarios para su interconexión y desarrollo, para facilitar la Transición Energética del país, mediante la creación de una Licencia Ambiental Flexible (LAF), y la adopción de otras medidas para agilizar dichos trámites.	Sin modificaciones
Artículo 2°. Licencia Ambiental Flexible. Créase la Licencia Ambiental Flexible (LAF) para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FN-CER), y los proyectos de distribución y transmisión necesarios para su interconexión, para cuya expedición la Autoridad Ambiental competente dispondrá de un improrrogable término de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud.	Artículo 2°. Licencia Ambiental Flexible. Créase la Licencia Ambiental Flexible (LAF) para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FN-CER), y los proyectos de distribución y transmisión necesarios para su interconexión, para cuya expedición la Autoridad Ambiental competente dispondrá de un improrrogable término de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud.

PLIEGO DE MODIFICACIONES	
Texto Radicado	Texto propuesto para Primer debate en la Cámara de Representantes
<p>Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la Licencia Ambiental Flexible (LAF) en un término no superior a seis (6) meses desde la entrada en vigencia de la presente ley.</p>	<p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) reglamentarán la Licencia Ambiental Flexible (LAF) en un término no superior a seis (6) meses desde la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2°. Este trámite <u>presenta requerimientos y procedimientos de expedición ajustados a la naturaleza específica para los proyectos de FNCER, dichos procedimientos se ajustarán en tiempos y requerimientos de los estudios de impacto ambiental y términos de referencia, en términos de agilidad y eficiencia para su licenciamiento.</u></p>
<p>Artículo 3°: Definiciones</p> <p>Licencia Ambiental Flexible: Trámite excepcional que expide la Autoridad Ambiental competente para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER). Este trámite presenta requerimientos y procedimientos de expedición ajustados a la naturaleza específica de estos proyectos en términos de agilidad y eficiencia para su licenciamiento.</p> <p>Ventanilla Única Digital: Plataforma en línea dispuesta por el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el trámite de la Licencia Ambiental Flexible de los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER). La Ventanilla Única facilitará la coordinación entre las diferentes entidades competentes y asegurará la transparencia y eficiencia en el proceso de licenciamiento flexible.</p> <p>Equipo Interdisciplinario: Equipo compuesto por especialistas técnicos y de cualquier otra disciplina necesaria para la evaluación integral del trámite. De acuerdo al alcance técnico de la Licencia Ambiental Flexible y para dar cumplimiento a un trámite ágil y eficiente, los usuarios cubrirán los servicios de evaluación del equipo interdisciplinario que la entidad competente determine con dedicación exclusiva al trámite.</p> <p>Este equipo será determinado por la Autoridad Ambiental, que tendrá bajo su cargo la contratación y la ejecución. La Autoridad Ambiental garantizará que estos profesionales tengan la idoneidad y experiencia para cumplir con el trámite del licenciamiento flexible.</p>	<p>Eliminado</p>
<p>Artículo 4°. Vigencia de la Licencia Flexible. El presente Trámite regirá hasta el año 2050, como estrategia para cumplir con la meta de reducción de cero emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y así lograr una Transición Energética Segura en el país.</p>	<p>Artículo 3°. Vigencia de la Licencia Flexible. El presente Trámite regirá hasta el año 2050, como estrategia para cumplir con la meta de reducción de cero emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y así lograr una Transición Energética Segura en el país.</p>
<p>Artículo 5°. Ventanilla Única Digital. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y el Ministerio de Minas y Energía, en un término de seis (6) meses creará y reglamentará la Ventanilla Única Digital como instrumento para el trámite de proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER). La Ventanilla Única facilitará la coordinación entre las diferentes entidades competentes y asegurará la transparencia y eficiencia en el proceso de licenciamiento flexible.</p>	<p>Artículo 4°. Ventanilla Única Digital. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y el Ministerio de Minas y Energía, en un término de seis (6) meses creará y reglamentará la Ventanilla Única Digital como instrumento para el trámite de proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER). La Ventanilla Única facilitará la coordinación entre las diferentes entidades competentes y asegurará la transparencia y eficiencia en el proceso de licenciamiento flexible.</p> <p>Parágrafo. La Ventanilla Única Digital deberá garantizar la interoperabilidad con la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL) y otros sistemas de información existentes relacionados con trámites ambientales y energéticos. Esta integración tecnológica permitirá el intercambio eficiente de información entre las entidades competentes, evitará la duplicidad en el registro de información por parte de los usuarios y contará con un módulo de seguimiento en tiempo real que permita consultar el estado de los trámites, los tiempos de respuesta, y generar alertas automáticas sobre el cumplimiento de los términos establecidos en la presente ley.</p>

PLIEGO DE MODIFICACIONES	
Texto Radicado	Texto propuesto para Primer debate en la Cámara de Representantes
<p>Artículo 6º. Equipo Interdisciplinario. Las Autoridades Ambientales competentes para la expedición de la Licencia Ambiental Flexible (LAF) de la que trata la presente ley, conformarán al interior de sus estructuras de funcionamiento, con dedicación exclusiva, equipos interdisciplinarios para la evaluación, control y seguimiento de trámites de Licencia Ambiental Flexible (LAF).</p>	<p>Artículo 5º. Equipo Interdisciplinario. Las Autoridades Ambientales competentes para la expedición de la Licencia Ambiental Flexible (LAF) de la que trata la presente ley, conformarán, <u>al interior de sus estructuras de funcionamiento, equipos interdisciplinarios con dedicación exclusiva para la evaluación, control y seguimiento de trámites de Licencia Ambiental Flexible (LAF).</u></p> <p>Parágrafo. <u>Para dar cumplimiento a un trámite ágil y eficiente, los usuarios cubrirán los servicios de evaluación del equipo interdisciplinario que la entidad competente determine con dedicación exclusiva al trámite. Este equipo será determinado por la Autoridad Ambiental, que tendrá bajo su cargo la contratación y la ejecución. La Autoridad Ambiental garantizará que estos profesionales tengan la idoneidad y experiencia para cumplir con el trámite del licenciamiento flexible.</u></p>
<p>Artículo 7º. Estudios de Impacto Ambiental. El Gobierno nacional en cabeza de del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, en un término de seis (6) meses, deberá publicar los Actos Administrativos por medio de los cuales se acojan las actualizaciones de la metodología general de presentación de estudios ambientales y de los términos de referencia para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental para los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y sus activos de transmisión y distribución, contemplando las disposiciones aquí establecidas.</p>	<p>Artículo 6º. Estudios de Impacto Ambiental. El Gobierno nacional en cabeza de del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, en un término de seis (6) meses, deberá <u>expedir</u> los Actos Administrativos por medio de los cuales se <u>adopten</u> las actualizaciones de la metodología general de presentación de estudios ambientales y de los términos de referencia para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental para los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y sus activos de transmisión y distribución, contemplando las disposiciones aquí establecidas.</p>
<p>Artículo 8º. Vigencia. La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.</p>	<p>Artículo 7º. Vigencia. La presente ley <u>rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</u></p>

VII. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal al no crear entidad o institución alguna, de igual forma no modifica asignaciones del Presupuesto General de la Nación.

Por otro lado, y de acuerdo con la Sentencia C-911/07 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal en normas legales no debe constituirse en medio que cercene el ejercicio de la función legislativa. En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-315 de 2008 ha manifestado:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto

fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo” (Negrilla fuera de texto).

Adicionalmente, es importante señalar que el artículo 150 de la Constitución establece que corresponde al Congreso hacer las leyes y, por medio de ellas, ejercer funciones como “Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.” La Corte Constitucional ha interpretado esto como el poder tributario que faculta ampliamente al Congreso para crear, modificar, eliminar, así como para regular todo lo referente a la vigencia, formas de cobro y recaudo de los tributos.

VIII. SITUACIONES QUE PUEDEN LLEGAR A CONFIGURAR CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo establecido en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5ª de 1992 en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los congresistas, esta iniciativa se enmarca en los causales de ausencia de conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, específicamente:

“d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual”.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]”.

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a la creación de la Licencia Ambiental Flexible para

proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER). Por lo cual, nos limitamos a enunciar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

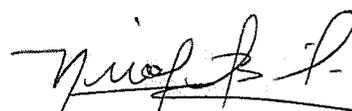
Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma, podrían incurrir en conflicto de interés cuando los congresistas o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean propietarios, socios, accionistas o tengan cualquier participación en empresas dedicadas al desarrollo de proyectos de energías renovables; tengan vínculos comerciales o contractuales con empresas del sector de energías renovables que puedan beneficiarse directamente de la agilización de trámites ambientales; sean propietarios de terrenos donde se proyecte el desarrollo de proyectos de generación de energía a partir de FNCER; o tengan participación en empresas consultoras dedicadas a la elaboración de estudios de impacto ambiental para proyectos FNCER.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos conforme a su situación particular, pudiendo manifestar ante la Corporación cualesquiera otras causales de impedimento que consideren puedan afectar su imparcialidad en la discusión y votación del presente proyecto de ley.

PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable, y en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes, dar debate al **Proyecto de Ley número 329 de 2024 Cámara**, por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.

De los honorables congresistas,



NICOLAS BARGUIL CUBILLOS
Representante a la Cámara
Coordinador ponente



OSCAR VILLAMIZAR
Representante a la Cámara
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 329 DE 2024 CÁMARA**

por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FN CER) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto mejorar los tiempos de respuesta en los procesos de expedición de licencias y permisos ambientales para los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FN CER) establecidos en la Ley 1715 del 2014, así como los activos de transmisión y distribución necesarios para su interconexión y desarrollo, para facilitar la Transición Energética del País, mediante la creación de una Licencia Ambiental Flexible (LAF), y la adopción de otras medidas para agilizar dichos trámites.

Artículo 2º. Licencia Ambiental Flexible. Créase la Licencia Ambiental Flexible (LAF) para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FN CER), y los proyectos de distribución y transmisión necesarios para su interconexión, para cuya expedición la Autoridad Ambiental competente dispondrá de un improrrogable término de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación de la solicitud.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) reglamentarán la Licencia Ambiental Flexible (LAF) en un término no superior a seis (6) meses desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2º. Este trámite presenta requerimientos y procedimientos de expedición ajustados a la naturaleza específica para los proyectos de FN CER, dichos procedimientos se ajustarán en tiempos y requerimientos de los estudios de impacto ambiental y términos de referencia, en términos de agilidad y eficiencia para su licenciamiento.

Artículo 3º. Vigencia de la Licencia Flexible. El presente trámite regirá hasta el año 2050, como estrategia para cumplir con la meta de reducción de cero emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y así lograr una Transición Energética Segura en el país.

Artículo 4º. Ventanilla Única Digital. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y el Ministerio de Minas y Energía, en un término de seis (6) meses creará y reglamentará la Ventanilla Única Digital como instrumento para el trámite de proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FN CER). La Ventanilla Única facilitará la coordinación entre las diferentes entidades competentes y asegurará la transparencia y eficiencia en el proceso de licenciamiento flexible.

Parágrafo. La Ventanilla Única Digital deberá garantizar la interoperabilidad con la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL) y otros sistemas de información existentes relacionados con trámites ambientales y energéticos. Esta integración tecnológica permitirá el intercambio eficiente de información entre las entidades competentes, evitará la duplicidad en el registro de información por parte de los usuarios y contará con un módulo de seguimiento en tiempo real que permita consultar el estado de los trámites, los tiempos de respuesta, y generar alertas automáticas sobre el cumplimiento de los términos establecidos en la presente ley.

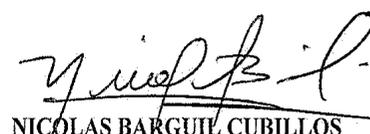
Artículo 5º. Equipo Interdisciplinario. Las Autoridades Ambientales competentes para la expedición de la Licencia Ambiental Flexible (LAF) de la que trata la presente ley, conformarán, al interior de sus estructuras de funcionamiento, equipos interdisciplinarios con dedicación exclusiva para la evaluación, control y seguimiento de trámites de Licencia Ambiental Flexible (LAF).

Parágrafo. Para dar cumplimiento a un trámite ágil y eficiente, los usuarios cubrirán los servicios de evaluación del equipo interdisciplinario que la entidad competente determine con dedicación exclusiva al trámite. Este equipo será determinado por la Autoridad Ambiental, que tendrá bajo su cargo la contratación y la ejecución. La Autoridad Ambiental garantizará que estos profesionales tengan la idoneidad y experiencia para cumplir con el trámite del licenciamiento flexible.

Artículo 6º. Estudios de Impacto Ambiental. El Gobierno nacional en cabeza de del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, en un término de seis (6) meses, deberá expedir los Actos Administrativos por medio de los cuales se adopten las actualizaciones de la metodología general de presentación de estudios ambientales y de los términos de referencia para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental para los proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FN CER) y sus activos de transmisión y distribución, contemplando las disposiciones aquí establecidas.

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,


NICOLAS BARGUIL CUBILLOS
Representante a la Cámara
Coordinador ponente


OSCAR VILLAMIZAR
Representante a la Cámara
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 2143 - Jueves, 5 de diciembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 203 del 2024 Cámara, por el cual se incluye el artículo 27 a y se modifican los artículos 45 y 67 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate texto propuesto al Proyecto de Ley número 329 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea la licencia ambiental flexible para proyectos de generación a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y se dictan otras disposiciones.	20