REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - Nº 658 Bogotá, D. C., viernes, 17 de septiembre de 2010 EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2010 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

Bogotá, D. C., septiembre 16 de 2010

Honorable Senador

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

La Ciudad

Distinguido Presidente.

En cumplimiento del honroso encargo impartido por la Mesa Directiva de la Comisión, y en virtud de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, en mi condición de ponente procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate del **Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2010,** *por medio del cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.*

1. Antecedentes del proyecto de acto legislativo

La presente propuesta de reforma constitucional fue presentada por iniciativa de la Bancada del Partido de Integración Nacional, radicada en la Secretaría General del honorable Senado de la República, que mediante competencia en materia fue dispuesta para su estudio en la Comisión Primera del Senado de la República y publicada en la ***Gaceta*** número 501 de 2010.

Posterior al recibo del expediente del proyecto, como consta en la Secretaría de la Comisión Primera, se designa como ponente al suscrito para dar primer debate, ponencia que fue publicada en la ***Gaceta*** número 545 de 2010.

En sesión del 14 de septiembre del presente año, como consta en el Acta número 10, fue de primer debate al proyecto en referencia. Seguido por orden del Presidente de la Comisión, el ponente expone los motivos que sustentan la importancia de la iniciativa, resaltando la necesidad de otorgarle al país la posibilidad que los menores de edad entre los 3 y 18 años de edad, puedan recibir educación gratuita, como desarrollo de la política de prosperidad democrática que alude el actual Gobierno Nacional, entre los otros aspectos a considerar como desarrollo del artículo 67 de la Constitución que se pretende modificar.

Es así que aprobado la proposición con que termina el informe de ponencia y prescindiendo de la lectura del articulado se da primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2010. Posteriormente se prosigue a su votación obteniéndose su aprobación por unanimidad del texto de conformidad al pliego de modificaciones propuesto.

2. Objetivo del proyecto

El presente proyecto de acto legislativo pretende modificar el artículo 67 de nuestra Constitución, estableciéndose:

- Ampliación del campo de gratuidad para los menores entre los 3 años y 18 años de edad, conforme a la importancia que tiene la educación preescolar para el desarrollo humano.

- Priorización de la educación como política estatal y principal factor de inversión social.

- La enseñanza de valores éticos y cívicos, de la historia nacional y de la Constitución Política.

- La prestación gratuita de la educación por parte del Estado en todos los niveles preuniversitarios.

- La garantía de la calidad de educación.

- La educación física como política de educación nacional.

- La educación de las comunidades étnicas.

3. Aspectos generales

Desde tiempos atrás, ha habido una constante preocupación por grandes expertos en el tema, incluyendo desde particulares hasta de entes organizados que se han dedicado con exclusividad a detectar las debilidades que ha tenido la educación, y a su vez a proponer propuestas que contrarresten esas problemáticas que han sido tan dañinas para nuestra sociedad.

Entre tantos informes y opiniones que se han destacado en el mundo académico e institucional, destacamos el Informe que presentó la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI a la Unesco, presidida por su Presidente Jacques Delors, donde resaltan que: "*Frente a los numerosos desafíos del porvenir,*

la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social. Al concluir sus labores, la Comisión desea por tanto afirmar su convicción respecto a la función esencial de la educación en el desarrollo continuo de la persona y las sociedades, no como un remedio milagroso –el "Ábrete Sésamo" de un mundo que ha llegado a la realización de todos estos ideales– sino como una vía, ciertamente entre otras, pero más que otras, al servicio de un desarrollo humano, más armonioso, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones, las guerras, etcétera…

... Quizás no sea necesario recalcarlo, pero la comisión ha pensado ante todo en los niños y los adolescentes, en aquellos que el día de mañana tomarán el relevo de las generaciones adultas, demasiado inclinadas a concentrarse en sus propios problemas. La educación es también un clamor de amor por la infancia, por la juventud que tenemos que integrar en nuestras sociedades en el lugar que les corresponde, en el sistema educativo indudablemente, pero también en la familia, en la comunidad de base, en la nación. Hay que recordar constantemente este deber elemental para que inclusive las decisiones políticas, económicas y financieras lo tengan más en cuenta. Parafraseando las palabras del poeta, el niño es el futuro del hombre.

Al final de un siglo caracterizado por el ruido y la furia tanto como por los progresos económicos y científicos –por lo demás repartidos desigualmente–, en los albores de un nuevo siglo ante cuya perspectiva la angustia se enfrenta con la esperanza, es imperativo que todos los que estén investidos de alguna responsabilidad presten atención a los objetivos y a los medios de la educación. La Comisión considera las políticas educativas como un proceso permanente de enriquecimiento de los conocimientos, de la capacidad técnica, pero también, y quizás sobre todo, como una estructuración privilegiada de la persona y de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre naciones".

De lo anterior, nos respecta afirmar que es indiscutible sostener la importancia que tiene la educación para el desarrollo social y económico de una Nación, esforzándonos por incentivarla y asegurarla desde los primeros años de vida de nuestros niños, para que sus conocimientos comiencen a afianzarse y puedan tener un posterior elevado desarrollo en el transcurso educativo de los grados superiores.

Actualmente nuestra Constitución Política ha contemplado la educación como un derecho social, al configurarlo dentro de los artículos 42 a 77 de nuestro Estatuto Superior, no obstante la Corte Constitucional ha reiterado en sus jurisprudencias el índole fundamental que tiene este derecho para la ciudadanía. Respeto a ello, se pronunció en los siguientes términos[1]:

En atención a la condición jurídica de los menores como sujetos de especial protección,[1] y a la importancia que la educación reviste para su desarrollo integral y armónico, la Constitución dispone en el artículo 44 que la educación de los niños es un derecho fundamental. En igual sentido, expresa el artículo 67 de la Constitución que la educación, es un servicio público que tiene una función social, cuya garantía corresponde al Estado, a la familia y a la sociedad, pues "con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura".

La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones acerca del derecho a la educación de los menores de edad y ha precisado las características esenciales de dicho derecho fundamental. Al respecto, la Sentencia T-974 de 1999, las resumió de la siguiente manera:

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

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

***iii)** La prestación del servicio público de la educación se erige, como consecuencia de las anteriores características, en fin esencial del Estado social de derecho colombiano. Sobre el particular esta Sala manifestó lo siguiente, en la Sentencia T-780 de 1999:*

"(…) Así mismo, derivado de la segunda condición aludida del derecho a la educación, la prestación del mismo como servicio público, se debe evidenciar como una actividad con la cual se pretenda satisfacer de manera continua, permanente y en términos de igualdad, las necesidades educativas de la sociedad, de manera directa por el Estado o mediante el concurso de los particulares, con su vigilancia y control[2].

Lo anterior implica que la educación debe constituir materia de una política pública integral y consistente, y propósito de la actuación concreta y positiva a cargo de los organismos del Estado, en virtud de lo cual, tanto el legislador como el gobierno están obligados a concederle una "atención preferencial para la satisfacción de las demandas de la población enderezadas a hacer efectivo el derecho a la educación",[3] ello es indispensable para dar una estructura presupuestal en la cual se oriente prioritariamente el gasto social, con el fin de superar las deficiencias en su prestación (C.P., artículo 366)"[4].

***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",[5] así como de permanecer en el mismo[6].*

***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[7].*

Para el caso que ocupa a la Corte, es importante resaltar que el derecho a la educación comporta una doble dimensión, referida tanto al acceso como a la permanencia en el sistema educativo. El acceso es una condición previa obvia, que implica la incorporación de la persona a los centros en los que se imparte educación, pero la permanencia es un aspecto fundamental para garantizar el núcleo esencial del derecho. Así, como se expresó en la Sentencia T-903 de 2003:"Por expresa disposición Constitucional, el Estado no sólo está llamado a contribuir en la garantía de acceso al servicio público de educación. También le corresponde

---

1 Sentencia T-239 de 2009. El derecho a la educación como derecho fundamental. Reiteración de jurisprudencia".

asegurar su adecuado cubrimiento y la permanencia de los educandos en el sistema educativo, tanto en el sector público como en el sector privado". En igual sentido se expresó en la Sentencia T-1159 del 2004. Dijo la Corte:

"Ahora bien, esta Corte ha enfatizado múltiples ocasiones[8] que el derecho a la educación posee un núcleo o esencia, que comprende tanto el acceso como la permanencia en el sistema educativo, especialmente tratándose de menores de edad; ello en virtud a su condición de fundamental, digno de protección a través de la acción de tutela y de los demás instrumentos jurídicos y administrativos que lo hagan inmediatamente exigible frente al Estado o frente a los particulares. En consecuencia, para la Corte[9] es claro que la acción de tutela es un instrumento apropiado para neutralizar aquellas acciones u omisiones que comporten la negación o limitación de las prerrogativas en que se materializa este derecho".

La connotación jurídica que tiene esta prerrogativa jurisprudencial tiene una importante relevancia debido a que el tratamiento que se le dé a la educación como derecho fundamental o derecho social será el sustento normativo de la implementación de las políticas estatales.

Los derechos sociales, o denominados de segunda generación, son aquellos que garantizan a los ciudadanos el acceso a los medios necesarios para tener unas condiciones de vida dignas. No obstante los derechos fundamentales, son aquellos inherentes al ser humano, pertenecen a toda persona en razón a su dignidad humana, y se caracterizan por su relación estrecha con los principios y valores constitucionales.

4. El derecho a la educación, desde una perspectiva comparada

En la mayoría de los países del mundo encontramos una verdadera constitucionalización de este derecho, abarcando todos sus aspectos intrínsecos, de lo que se colige el gran desarrollo constitucional que tiene el derecho de la educación en la mayoría de países latinoamericanos, contemplando en gran medida su consagración global, garantizándole a sus ciudadanos desde aspectos básicos como su determinación obligatoria en todos los niveles académicos hasta la definición de sus componentes estructurales.

En tal medida, considero que Colombia no puede ser ajena a esta realidad mundial, no puede contrastar con la dimensión proteccionista que el resto de países latinoamericanos le han dado a este especial derecho, lo que nos indica que debemos reflexionar y permitir que los colombianos tengan una verdadera consagración constitucional acorde con los postulados o parámetros internacionales y con la real situación vivida por los colombianos, de acuerdo con sus raíces culturales y verdadera realidad social.

Es así que la propuesta contenida en esta iniciativa es ampliar el campo constitucional del derecho de la educación oficializando aspectos tales como el derecho de la educación a las comunidades indígenas; la educación física, la recreación y el deporte; enseñanza de valores éticos y cívicos; la enseñanza de la Constitución Política y la Historia de Colombia; la implementación del multibilingüismo; la capacitación de tecnologías; y la práctica de humanidades, ciencias y artes.

Además se propende por la implementación de la educación como política prioritaria del Estado, con la obligación de garantizarla y sostenerla como principal factor de inversión social.

Y a la vez la ampliación de la obligatoriedad de la educación por parte del Estado para los ciudadanos que tengan edades entre 3 y 18 años, es decir desde el nivel preescolar hasta la media vocacional.

5. La inversión social y prioridad de la política pública por parte del Estado

La intención de establecer que la educación será prioridad de la política estatal como principal factor de inversión radica en que la Constitución será la pauta esencial en el desarrollo de los posteriores Presupuestos Nacional que se realizarán a partir de la expedición de esta reforma constitucional, obligando al Estado a que en sus partidas presupuestales la educación tendrá la principal destinación para la consecución de sus fines, por encima de cualquier otro factor estatal; esto con base en que de conformidad al análisis que se hacen a los presupuestos ya implementados se observa que se le han dado prioridad a otros sectores sobre la educación.

6. Gratuidad de la educación

Para el desarrollo de este acápite, nos permitimos exponer los estudios académicos que se han realizado referentes al tema, por lo que a la luz de las investigaciones de un gran versado citamos al doctor Rodrigo Uprimmy Yépes[2], quien concluyó su informe en los siguientes términos:

I. El significado de la gratuidad del derecho a la educación

... El problema de la gratuidad, tema central de este escrito, se sitúa esencialmente en el derecho a la educación, es decir, en el deber que tienen los Estado de asegurar a todas las personas el acceso y la permanencia en los procesos educativos.

... Dentro de este marco, el derecho a la gratuidad de la educación se sitúa como una obligación suplementaria de la obligación de accesibilidad, ya que busca garantizar que no existan obstáculos económicos en el acceso y permanencia de las personas en los procesos educativos. En este sentido la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (numeral 6 inciso b), ha señalado tres dimensiones distintas de la accesibilidad: la no discriminación, la accesibilidad material y la accesibilidad económica. Esta última hace referencia expresa a la enseñanza primaria gratuita.

La gratuidad parte entonces de una idea básica: si una persona tiene un derecho, es deber del Estado remover todos los obstáculos que se interponen para que esta persona pueda gozar de ese derecho. ... Es de la esencia de los derechos ser bienes meritorios y no bienes de mercado, es decir, bienes que se asignan a las personas precisamente en su calidad de seres humanos y no por tener capacidad de pago para comprarlo. De allí entonces que una de las obligaciones del Estado en materia de educación sea la de remover los obstáculos, incluidos los económicos, que impidan que las personas puedan acceder a este derecho.

II. La gratuidad en el derecho internacional de los derechos humanos

Aunque existe claridad sobre la existencia de una obligación del Estado de remover los obstáculos para el acceso a la educación, no es igual de claro que de dicha obligación pueda derivarse necesariamente y normativamente una obligación de gratuidad. En efecto, los obstáculos para acceder al derecho a la educación podrían ser removidos por otro tipo de medios, por ejemplo a través de subsidios. De esta manera se

---

2 UPRIMMY YEPES, Rodrigo, "La gratuidad en la educación básica" en *Dejusticia,* Bogotá, junio 30 de 2006.

podría garantizar el derecho al acceso a la educación sin establecer una obligación para el Estado de proveer gratuitamente el servicio educativo. Esta cuestión nos conduce hacia una discusión normativa, que se relaciona con la forma como está consagrado el derecho a la educación en los pactos y en la Constitución.

... Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y la Declaración Americana de Derecho y Deberes del hombre (1949), el derecho internacional de los derechos humanos ha consagrado, reiteradamente, un trípode obligaciones estatales sobre el derecho a la educación que se funda en un tratamiento diferenciado de la educación primaria, secundaria y superior.

Sobre la educación primaria y de acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos, los Estados tienen la obligación no sólo de garantizar el derecho a la accesibilidad de la educación a todos, sino también, la de asegurar su gratuidad. Las normas internacionales en este aspecto son bastante claras. Así por ejemplo, el PIDESC señala que los Estados, para "lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación", se comprometen a que "la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente" (Artículo 13 numeral 2 inciso a). Esta disposición ha sido reiterada por pactos ulteriores, como la Convención de los Derechos del Niño (artículo 28 numeral 1 inciso a) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o "Protocolo de San Salvador" (artículo 13 numeral 3 inciso a).

En relación con la educación secundaria y superior, las obligaciones que imponen los pactos son distintas. Para la educación secundaria, los tratados establecen la obligación de asegurar un acceso general y sin obstáculos a través de diversos instrumentos, entre ellos la implantación progresiva de la gratuidad. En la educación superior, se mantiene esta misma obligación, pero introduciendo la posibilidad de establecer como criterio de selección el mérito individual. En otras palabras, para el caso del acceso a la educación superior este puede estar determinado por un sistema de meritocracia, pero los obstáculos económicos deben ser removidos por distintos medios, entre ellos por la implantación progresiva de la gratuidad.

Ahora bien, este trípode de obligaciones de los Estados en relación con la accesibilidad económica del derecho a la educación encuentra sustento, no solo en los tratados internacionales sino también en las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, especialmente a través de las Observaciones número 11 y 13, y en los Informes de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, los cuales constituyen la doctrina internacional autorizada en el tema.

Sin entrar en un análisis detallado del estos documentos, a partir de ellos es posible deducir una serie de puntos claros y otros más polémicos, acerca del alcance del derecho a la educación a nivel internacional. Por un lado, existe claridad sobre la obligación de acceso gratuito en el caso de la educación primaria. Así lo establecen varios apartes de las Observaciones Generales 11 y 13. Por ejemplo, la Observación General número 11 señala en el numeral 7 que el requisito de gratuidad es de carácter "inequívoco", pues "se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de enseñanza primaria gratuita para el niño". Así mismo la Observación General No. 13 establece como rasgo distintivo del derecho a la enseñanza primaria el carácter de ser "asequible a todos gratuitamente" (numeral 10) y señala además que "mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implemente gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita" (numeral 6 inciso b) parte iii). De esta manera, con base en las disposiciones internacionales y en la doctrina autorizada, es posible afirmar que también es clara la obligación de los Estados de garantizar un sistema gratuito de educación primaria.

Ahora bien, a pesar de la claridad de la obligación de gratuidad, existen otros aspectos relacionados con este mismo tema que aún son discutibles.

La concepción minimalista afirma que la gratuidad de la educación implica que sólo los costos de la matrícula y de los derechos académicos deben ser eximidos de pago. La concepción intermedia afirma que además de los anteriores costos, la gratuidad de la educación implica que también deberían subsidiarse los costos indirectos, como uniformes, libros y transporte. Finalmente, una tercera concepción, más robusta, y que algunos podrían considerar maximalista, plantea que la gratuidad debe cubrir gastos compensatorios, es decir que el Estado debería subsidiar el costo de oportunidad en que incurre la familia al enviar a un niño a la escuela.

La doctrina del Comité se inclina por una protección de tipo intermedio. Según su parecer, no sólo los costos de matrícula y los derechos académicos deberían ser gratuitos, sino que también deben estar cubiertos por el Estado algunos costos de tipo indirecto muy ligados a obstáculos económicos, como los costos de los uniformes. En efecto, la Observación General número 11 en el numeral 7 señala que "los derechos de matrícula impuestos por el Gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización", pero también lo son, según el Comité, ciertos "gastos indirectos, tales como los derechos obligatorios cargados a los padres que en ocasiones se presentan como voluntarios cuando de hecho no lo son". Allí mismo se señala que "otros gastos indirectos pueden ser permisibles, a reserva de que el Comité los examine caso por caso".

7. La educación en el preescolar

Entre los principales argumentos para invertir en programas de educación y cuidado de la primera infancia: su importancia para el desarrollo humano y de las sociedades; su positivo impacto en los resultados de aprendizaje y en estudios posteriores; su alto poder para equiparar la igualdad de oportunidades; y su alto retorno educativo. La educación en los primeros años sienta las bases del desarrollo futuro de las personas en los ámbitos físico, emocional, cognitivo y social. (MECKSTROTH, 2000, Págs. 145-193).

Según el Departamento de Planeación Nacional [3], la educación formal en Colombia se organiza en cuatro niveles:

a) Preescolar, para niños menores de seis años, con un mínimo obligatorio de un año;

b) Educación básica obligatoria de nueve años repartidos en dos ciclos, básica primaria de cinco años (grados 1° a 5°) y básica secundaria de cuatro (grados 6° a 9°);

c) Educación media con una duración de dos años (grados 10 y 11); y

d) Educación superior (técnica, tecnológica y universitaria).

Diversos estudios señalan que la educación pre escolar marca una diferencia para los niños que se traduce en un mejor rendimiento escolar en la educación básica. Estas investigaciones demuestran que los déficits cognitivos y no cognitivos se obtienen antes de entrar al

3 http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/EducaciónyculturasaludempleoypobrezaSubdirecciónEducación/EducaciónInicial.aspx

colegio y que si estos no son corregidos a tiempo, afectarán el proceso de aprendizaje y la productividad futura de las personas en el medio educativo donde se desenvuelvan. Por ello es importante que en países con altas diferencias socioeconómicas se desarrollen programas de educación preescolar que contengan contenidos de calidad, ya que estos permiten disminuir las desventajas iniciales de los niños más pobres, lo que se manifiesta posteriormente en el rendimiento escolar del educando.

Todas las organizaciones más importantes del mundo que se han ocupado del tema de educación, como lo son el Banco Mundial, Unicef, Unesco, entre otras, "(…) indican que aquellos niños que han contado con la experiencia de la educación inicial, muestran, frente a aquellos que no la han tenido: menor deserción escolar, menor repitencia de grados, menor necesidad de educación remedial o especial, menores índices de criminalidad juvenil, menores índices de embarazos de adolescentes, mejores condiciones nutricionales y de salud, mejores habilidades lingüísticas, mejores habilidades cognitivas y sociales, mejores relaciones con pares y adultos, y mejores posibilidades de empleo futuro".

En síntesis, son enormes los beneficios que se obtienen de una adecuada cobertura en educación preescolar.

En este mismo sentido se expresa el informe de la Unesco del año 2009. El ex ministro Rudolf Hommes, al evaluar los resultados de Unesco, y subrayar la importancia estratégica de la educación preescolar en todos sus grados, comenta al respecto en su reciente columna de mayo 5 de portafolio económico[2]: *"El área en la cual se obtienen los mayores resultados educativos por peso invertido es en programas de atención y educación de la primera infancia, que están por fuera de la órbita de Educación. Por ejemplo, en las evaluaciones del Bono de Desarrollo Humano, que es un programa de Ecuador que busca los mismos fines del de Familias en Acción en Colombia, o el de Oportunidades en México, el informe de la Unesco reporta que "los niños beneficiarios pertenecientes al quintil más pobre obtienen en el plano cognitivo resultados superiores en un 25 por ciento al promedio observado en el grupo de control que no se benefició del programa".* El programa ha generado un aumento de 10 puntos en la tasa de escolarización de los beneficiarios.

De esta forma, tanto a nivel mundial, como en el plano nacional, según lo reconoce con claridad el Ministerio de Educación, no cabe duda que la educación en los niveles de la temprana infancia es absolutamente esencial y se convierten en elementos trazadores del futuro desarrollo de los niños.

8. La enseñanza de los derechos humanos, valores éticos y cívicos, de la Constitución Política y la historia de Colombia

En reciente ensayo sobre la situación actual colombiana [4], sintetizaba Luis Jorge Garay sus "Reflexiones en torno a la crisis colombiana" en estos términos: se trata de algo relacionado y muy determinado por el problema fundamental de la sociedad colombiana, que *"configura un proceso de destrucción de sociedad, un progresivo derrumbe de un tipo de contrato social que alguna vez se consideró había sido logrado por entendimiento entre grupos de la sociedad, en particular las clases privilegiadas. El conflicto societal que afronta Colombia es fundamentalmente el de la construcción de sociedad y no meramente el de negociación de conflictos parciales"*[5].

Los datos que aporta el mismo Garay son los que todos conocemos, porque somos quienes experimentamos la crisis, la cual "*se caracteriza, entre otros rasgos por:*

a) Ocupar el segundo lugar en las Américas en términos del número de homicidios por cada cien mil habitantes y el sexto lugar del mundo en violación de derechos humanos...

b) Desempeñar el tercer lugar en el hemisferio y el séptimo en el mundo en corrupción pública y privada...

c) Presentar una grave pérdida de credibilidad y confianza en el sistema de justicia...

d) Sufrir una crisis en la 'institucionalidad' del Estado y, en buena medida, en su 'legitimidad' por el creciente escepticismo ciudadano sobre su efectividad y representatividad..."[6].

Esto nos lleva a dimensionar el sentido de la pregunta por los procesos educativos en Colombia desde el punto de vista de la formación ética y la educación en valores para la participación democrática. Vista la relación entre la situación colombiana de destrucción de la sociedad y el papel que debería jugar la educación en la conformación de sociedad, bien podríamos calificar a la educación en Colombia con nota inferior a "aprobado". Tenemos que ser conscientes de la íntima relación entre educación y ejercicio de la ciudadanía. Precisamente esta comprensión, desde una perspectiva práctica del quehacer pedagógico y del papel de la formación para la convivencia ciudadana, es la que debe orientar todos los esfuerzos para que la paz pueda *"ser aprehendida como el fin inmediato y a la vez último de un ordenamiento político que resulta del acuerdo y entendimiento entre los diferentes grupos y sectores de la sociedad, en el que las diferencias de intereses y posiciones sean resueltas a través de la convicción y no de la imposición de unos frente a otros a través de la violencia, el poder coactivo o incluso la fuerza. El proceso societal de definición de un nuevo ordenamiento político debe abordar todas y cada una de las instancias de la dinámica de destrucción social de Colombia, en las esferas económica, política, social y cultural"*[7].

La historia, escribió el académico Don Raimundo Rivas, es el troquel prodigioso en que se funda el alma de las nacionalidades. Es la indiferencia por nuestra historia, el síntoma más significativo del debilitamiento del alma nacional. La historia constituye el factor más esencial de esa *"unidad de conciencia"* que es considerada como el factor mismo de la nacionalidad. Solo los pueblos que arraigan vigoros amén de sus raíces en el pasado son los que pueden evolucionar consciente y serenamente hacia el porvenir.

A partir de la anteriores afirmaciones podemos concluir cuán importante es que nuestros niños conozcan la historia de nuestro país, teniendo en cuenta que los antecedentes históricos dan respuesta a muchos interrogantes de la vida actual, referente a la causa de muchas problemáticas vividas, verbigracia, la existencia de grupos al margen de la ley, la fortaleza de partidos políticos tradicionales, derivada del frente nacional, la toma de palacio de justicia, etc., sucesos que son ignorados por nuestros educandos; esto contribuyen a tener jóvenes con un vocabulario y conocimiento más enriquecido, que les permita tener bases cognoscitivos para realizar o mantener debates, y no tener niños que están absorbidos por la actualidad tecnológica basada en páginas web que no les ofrece ningún beneficio intelectual. De igual forma, la lectura se ha desagregado, se ha sustituido por los medios tecnológicos y ha sido un gran mal para nuestros futuros dirigentes.

---

4 Obra de HOYOS VÁSQUEZ, Guillermo. *Formación ética, valores y democracia.* Universidad Nacional de Colombia.

5 GARAY, Luis Jorge (1999). "Reflexiones en torno a la crisis colombiana". En: *Coyuntura política*, N. 14. Santa Fe de Bogotá: Corporación Diálogo Democrático, p. 10.

6 *Ibid.*, p. 9.

7 *Ibid.*, p. 10.

De la misma manera tiene relevancia la enseñanza de nuestra Constitución, sabemos que ella es la carta de navegación de nuestro país, donde se establecen los derechos y deberes que tenemos los colombianos, consagra la estructura de nuestro Estado, y estas son nociones básicas que debe conocer todo ciudadano, y ha sido otro factor ajeno a la enseñanza de nuestros niños que desconocen lo fundamental del país donde viven.

9. Acceso y permanencia en el sistema educativo

Así, un rasgo que distingue a América Latina de los países desarrollados es la desproporción entre la población que cuenta con educación primaria y secundaria. Mientras en América Latina es alto el primer grupo y bajo el segundo, en los países desarrollados ocurre lo contrario. Por lo tanto, es cierto que los esfuerzos latinoamericanos de las últimas décadas han tenido impacto, pero sus resultados son modestos a la luz de estándares internacionales exigentes. Se precisa un nuevo impulso, mucho más enérgico, hacia la universalización de la educación secundaria. Para ello es necesario incrementar los recursos destinados a educación, así como mejorar la eficiencia del sistema y la calidad de la enseñanza impartida.

La educación en Colombia, se observan logros, pero los esfuerzos son insuficientes, y resulta bastante grave que la mayoría de los jóvenes colombianos solo reciba una educación mínima, pues abandonan las aulas antes de ingresar a los dos últimos grados del bachillerato.

En un comunicado, la Contraloría General de la República, dice que la educación superior en Colombia sigue siendo altamente restrictiva y se ha llegado al punto que sólo uno de cada cinco jóvenes de 18 a 24 años tenga acceso a algún tipo de educación postsecundaria.

10. La educación física como política de educación nacional

La perspectiva de la Educación Física busca la formación de seres humanos que vivan su corporeidad, que interactúen socialmente mediante las conductas motrices; no es el movimiento el que ocupa el lugar central sino la persona que se mueve, que actúa mediante la actividad física.

Esta disciplina no se concibe como asignatura esencial, olvidando todos los aportes no solo en el ámbito funcional, sino también como el espacio idóneo para vivenciar la socialización de las personas con sus propias capacidades y percepciones con el contexto inmediato y con sus semejantes.

La Educación Física no educa solo el cuerpo, sino que facilita la formación de otras facultades, por eso debe estar presente al pretender una formación integral. Para que contribuya en la formación de un ser humano reflexivo, como lo señala Alvarado, "*se hace imperativo el realizar en la Escuela procesos pedagógicos que faciliten la evolución del alumno de estadios inferiores hacia estadios superiores de desarrollo cognitivo, afectivo, valorar;...*" (p. 19).

La Educación Física brinda la posibilidad de que el alumno explore las diferentes esferas que involucran el Desarrollo Humano, desde lo orgánico, lo cognitivo, lo afectivo, lo ético-moral, lo lingüístico, lo político, lo lúdico y lo laboral (Roldán). Estas esferas están ligadas a todos los sucesos que se presentan en la vida cotidiana de los seres humanos, y aunque en ocasiones olvidemos sus potenciales y neguemos su importancia, no es posible pasar por alto que están latentes y cuando involucramos solo alguna de ellas en nuestro actuar, es inevitable que las otras tomen alguna vinculación con el acto, lo que a su vez deja visible que cuando se carece de la construcción de una de ellas inevitablemente las otras solo serán el reflejo de esa carencia.

El papel de la Escuela es fundamental en el nuevo surgir y fundamentación de la Educación, y en especial la Educación Física, como el espacio para vivenciar y permitir el desarrollo de las diferentes esferas del desarrollo, enfatizando que debe ser un espacio integral. Dado que el ser humano es un todo, no un ser fragmentado, el Desarrollo Humano seguirá en su lucha por demostrar la multidimensionalidad del ser, su complejidad; por eso implica, como lo dice Roldán "*la acción coordinada de la familia, la escuela y la comunidad como escenarios de la interacción humana donde los maestros y maestras son los primeros convocados*" (p. 5).

11. La educación en las comunidades étnicas

La mayoría de la población indígena colombiana se ubica en el área rural del país, en los resguardos indígenas legalmente constituidos, en las parcialidades indígenas o en territorios no delimitados legalmente. Se encuentran ubicados en las regiones naturales como la selva, las sabanas naturales de la Orinoquia, los Andes colombianos, en los valles interandinos y en la planicie del Caribe.

De acuerdo con el Censo Nacional del DANE de 2005, de los 42.090.502 colombianos, 1.378.884 pertenecen a diversas comunidades indígenas (3.28% del total de la población) que tienen presencia en 27 departamentos y 228 municipios del país, en 710 resguardos titulados, que ocupan una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas, el 29,8% del territorio nacional. Estas cifras evidencian un incremento significativo del 127% en el número de resguardos y del 7% en el territorio por ellos ocupados.

Los departamentos con mayor porcentaje de indígenas son Guainía, Vaupés, La Guajira, Amazonas, Vichada, Cauca y Nariño. Los departamentos de La Guajira, Cauca, y Nariño concentran aproximadamente la mitad de los indígenas del país.

En las cabeceras municipales de los pequeños municipios y en las grandes ciudades del país reside una minoría de indígenas que ha ido creciendo como consecuencia del proceso migratorio hacia las zonas urbanas del país por los cambios culturales, el agotamiento de las tierras de los resguardos, especialmente de la zona andina, y por el desplazamiento forzado de las comunidades a raíz de la lucha por la tierra que tienen los actores armados ilegales en los territorios correspondientes a los resguardos, especialmente en las regiones de la Sierra Nevada de Santa Marta, y del Urabá y en los departamentos de Cauca, Córdoba, Guaviare, Nariño y Putumayo.

En las comunidades indígenas históricamente la escuela ha desempeñado un papel desintegrador de la cultura en tanto que ella fue y aún lo es, en muchos casos, un mecanismo de "aculturación" centrada en la homogenización, negando los valores y potencialidades de cada pueblo en particular.

La educación tiene que ver con tres objetivos fundamentales que son:

1. Construir normas, valores, actitudes y, en general, el pensamiento que asegure una convivencia armónica con la naturaleza, con los pueblos mismos, con otras culturas y poblaciones.

2. Entender el proceso histórico con el objeto de vivenciar las culturas, fortalecer la identidad y asegurar la persistencia como pueblos y,

3. Lograr formación y capacitación en acuerdo con los requerimientos y las necesidades de la realidad donde se desenvuelven los pueblos.

Para los indígenas, el proceso educativo, como mecanismo para adquirir conocimientos y habilidades formalmente y los procesos de sociabilización que permiten transmitir los valores de la cultura propia, no están

separados; por ello, se plantea que: "en todo este quehacer educativo, la acción de la familia, de los mayores, de las autoridades tradicionales (médicos, parteras, cabildos, ancianos) es básica para la formación y orientación de los hombres y mujeres que integran un pueblo. Según las costumbres, desde que el niño nace y aun antes, se le va orientando para que vaya asumiendo comportamientos, valores, normas que les van a permitir integrarse a la vida de la comunidad para que sea trabajador, se reconozca como indígena, se sienta orgulloso de serlo, sea crítico, participe en los trabajos y acciones de la comunidad. Así la educación compromete, no sólo la adquisición de conocimientos y saberes, sino que tiene que ver con la expresión integral del ser como componente de un colectivo, con sus sentimientos, con el sentido y significado que le da la vida, con la capacidad de integrarse y proyectarse comunitariamente, fundamentando la educación para que el niño haga valer sus derechos y respete los demás.

El Ministerio de Educación Nacional, ha sido consciente de la realidad social e importancia que han tenido los grupos étnicos para el desarrollo del país, al tanto que dentro de los lineamientos de política para la atención educativa a las poblaciones étnicas, estiman: *El aporte social e histórico que han hecho estas poblaciones a la construcción de la Nación y de identidades colombianas, incluyendo la participación de diversas corrientes de emigrantes de otros países que igualmente conforman la colombianidad.*

El reconocimiento a la contribución étnica en los procesos sociales, económicos y culturales ha cambiado la visión de sociedad y la idea de nación, marcando la construcción de nuevos sentidos sociales, nuevas formas de interpretar la propia realidad, en los cuales el reconocimiento y la protección a la diversidad, enmarcan prioritariamente las acciones a implementar.

Por tal motivo se ha implementado el programa de etnoeducación, esta oferta educativa tiene como finalidad los procesos de identidad propios, (conocimientos, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias, uso de lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura) con acciones de reflexión permanentes y construcción colectiva a partir de los Proyectos Educativos Comunitarios – PEC, que permiten el reconocimiento y la preservación de las autonomías culturales.

No obstante, respecto al contenido de la educación es necesario eliminar la estandarización curricular, la cual no permite adaptar completamente las particularidades culturales (lo indígena se reduce a áreas complementarias), el menosprecio al bilingüismo y la preponderancia de materiales monolingües.

12. Pliego de modificaciones

Teniendo en cuenta el principio de gradualidad, que la Corte Constitucional ha reconocido en la implementación de una política pública, consideramos pertinentes adoptar esta posición para que el Gobierno Nacional no se vea coaccionado a implementar la educación gratuita de manera inmediata, no obstante a la luz de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, este no puede ser pretexto para no establecer la prioridad de la educación dentro del contexto nacional, como se esgrime de los siguientes argumentos en Sentencia T-1030 de 2006:

En lo que respecta a la progresividad con la que debe ir ampliándose la cobertura del sistema educativo, deben recordarse las pautas que en materia de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales en general, esta Corporación ha fijado siguiendo el derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, la Corte ha indicado 23[23] que el mandato de progresividad de estos derechos no puede entenderse como una justificación para la inactividad del Estado, sino que implica la obligación de este de actuar lo más expedita y eficazmente posible a fin de ampliar la satisfacción de los mismos 24[24] . Lo anterior siempre y cuando se respete por lo menos el contenido mínimo de aquellos –que se deduce, por ejemplo, de los tratados internacionales y de la Constitución, el cual es de exigibilidad inmediata. 25[25].

De igual modo, ha precisado que una vez se amplía el nivel de satisfacción de uno de estos derechos, la libertad de desarrollo del mismo por parte del legislador y de las demás autoridades públicas –incluyendo las autoridades de las entidades territoriales se ve mermada, pues todo retroceso respecto de ese nivel se presume inconstitucional. Por tal razón, las medidas regresivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales están sometidas a un control de constitucionalidad estricto, y deben ser justificadas plenamente por las autoridades "(...) por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de los que se disponga" 26[26].

Por las anteriores consideraciones proponemos se modifique el inciso 5° del artículo primero, el cual quedará así:

La prestación del servicio público de educación tendrá carácter gratuito en las instituciones del Estado, cubriendo todos los niveles preuniversitarios, **el cual se establecerá progresivamente a partir del año 2012 en todo el territorio nacional.** El Estado velará por una educación pertinente, democrática y con calidad, garantizando el acceso y la permanencia de los ciudadanos en el sistema educativo colombiano, en todos sus niveles; realizará los programas correspondientes que garanticen la calidad académica de las instituciones oficiales con diversas acciones que incluyan la capacitación de los educadores.

13. Proposición

Por consiguiente solicito a la Comisión Primera del honorable Senado de la República dar segundo debate, conforme al pliego de modificaciones que adjunto, al **Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2010,** *por medio del cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.*

JUAN CARLOS RIZZETTO LUCES
Senador de la República

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2010 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Todas Las personas tienen derecho a la educación, constituida como un servicio público que tiene una función social, y como prioridad de la política pública estatal, por lo cual el Estado colombiano está en la obligación de garantizarla y sostenerla como principal factor de inversión social.

La educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de las personas, orientada a la formación individual y colectiva, al fortalecimiento de la identidad nacional, a la promoción por el respeto de los principios y derechos constitucionales, como bases de la construcción de un país soberano.

Se fundamenta la política pública educativa en la formación de los colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz, la democracia; en el desarrollo de habilidades, destrezas, valores éticos y cívicos, conocimientos y las aptitudes necesarias para la formación ciudadana, a través de la enseñanza de la Constitución Nacional y de la historia de Colombia; en el conocimiento de diversos idiomas, la capacitación en las tecnologías de la información y las comunicaciones; en el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, las artes, la educación física y el deporte; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y la protección del medio ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, siendo obligatoria entre los tres (3) y dieciocho (18) años de edad, comprendiendo el nivel preescolar, la educación básica y la educación media vocacional.

La prestación del servicio público de educación tendrá carácter gratuito en las instituciones del Estado, cubriendo todos los niveles preuniversitarios, **el cual se establecerá progresivamente a partir del año 2012 en todo el territorio nacional.** El Estado velará por una educación pertinente, democrática y con calidad, garantizando el acceso y la permanencia de los ciudadanos en el sistema educativo colombiano, en todos sus niveles; realizará los programas correspondientes que garanticen la calidad académica de las instituciones oficiales con diversas acciones que incluyan la capacitación de los educadores.

La educación física, la recreación y el deporte, en todas sus modalidades, se constituyen como política de educación nacional y de salud pública, cumpliendo un rol imprescindible en la formación integral de la niñez y la adolescencia. Su enseñanza es obligatoria en todos los niveles de la educación oficial y privada.

Además, se fomentará y garantizará la educación en los grupos étnicos, formando sus comunidades con base en los principios que identifican sus culturas, con la finalidad de promover la identidad cultural colombiana.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos.

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

Artículo 2°. *Vigencia*. Este acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

JUAN CARLOS RIZZETTO LUCES
Senador de la República

Se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,

Eduardo Enríquez Maya

Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2010 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Todas las personas tienen derecho a la educación, constituida como un servicio público que tiene una función social, y como prioridad de la política pública estatal, por lo cual el Estado colombiano está en la obligación de garantizarla y sostenerla como principal factor de inversión social.

La educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de las personas, orientada a la formación individual y colectiva, al fortalecimiento de la identidad nacional, a la promoción por el respeto de los principios y derechos constitucionales, como bases de la construcción de un país soberano.

Se fundamenta la política pública educativa en la formación de los colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz, la democracia; en el desarrollo de habilidades, destrezas, valores éticos y cívicos, conocimientos y las aptitudes necesarias para la formación ciudadana, a través de la enseñanza de la Constitución Nacional y de la historia de Colombia; en el conocimiento de diversos idiomas, la capacitación en las tecnologías de la información y las comunicaciones; en el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, las artes, la educación física y el deporte; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y la protección del medio ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, siendo obligatoria entre los tres (3) y dieciocho (18) años de edad, comprendiendo el nivel preescolar, la educación básica y la educación media vocacional.

La prestación del servicio público de educación tendrá carácter gratuito en las instituciones del Estado, cubriendo todos los niveles preuniversitarios. El Estado velará por una educación pertinente, democrática y con calidad, garantizando el acceso y la permanencia de los ciudadanos en el sistema educativo colombiano, en todos sus niveles; realizará los programas correspondientes que garanticen la calidad académica de las instituciones oficiales con diversas acciones que incluyan la capacitación de los educadores.

La educación física, la recreación y el deporte, en todas sus modalidades, se constituyen como política de educación nacional y de salud pública, cumpliendo un rol imprescindible en la formación integral de la niñez y la adolescencia. Su enseñanza es obligatoria en todos los niveles de la educación oficial y privada.

Además, se fomentará y garantizará la educación en los grupos étnicos, formando sus comunidades con base en los principios que identifican sus culturas, con la finalidad de promover la identidad cultural colombiana.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos.

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

Artículo 2°. *Vigencia*. Este acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el **Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2010 Senado,** *por medio del cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia,* según consta en la sesión del día 14 de septiembre de 2010 - Acta número 10.

Ponente,

Juan Carlos Rizzeto Luces.

El Presidente,

Eduardo Enríquez Maya.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010