



MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROYECTO DE DECRETO

“Por el cual se adiciona la Sección 10 al Capítulo 3 del Título 3 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el sector educación (PEP-E)”.

1. Antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

El proceso migratorio de población venezolana que afronta el país desde el año 2015, ha impactado al sector educativo de manera estructural; el incremento permanente del flujo de población ha presionado al sistema educativo en su integralidad al requerir un aumento de sus capacidades para garantizar el acceso, bienestar y permanencia de la población migrante al sistema educativo en los niveles de preescolar, básica y media.

Incrementar las capacidades en el sistema educativo, se traduce en brindar las orientaciones y herramientas normativas, técnicas, presupuestales para hacer efectivo el derecho a la educación a la población estudiantil migrante venezolana. En este sentido, el sector ha generado las orientaciones y condiciones para lograr el acceso y atención efectiva del total de la población, actualmente enfrentamos nuevos retos en materia de bienestar, inclusión educativa, nivelación, y convivencia escolar como elementos cruciales en el logro el bienestar y permanencia escolar de la población migrante.

Se ha realizado un trabajo articulado entre la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y el Ministerio de Educación Nacional que ha sido vital para la garantía del derecho a la educación de la población migrante venezolana, que se ha visto materializado con la aplicación de los criterios definidos y contenidos en la Circular Conjunta No. 16 del 10 de abril de 2018 expedida por el Ministerio de Educación Nacional y Migración Colombia.

La inclusión en el Sistema Integrado de Matrícula Estudiantil –SIMAT- en el mes de junio de 2018, de la variable denominada “País de Origen”, ha permitido caracterizar los estudiantes provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, por género, edad, nivel educativo, tipo y número de documento de identidad y lugar donde están siendo atendidos. De esta manera las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) han realizado la actualización de los estudiantes extranjeros, de acuerdo con el instructivo para su funcionamiento. Esta variable ha permitido establecer cómo se ha incrementado la matrícula de estudiantes migrantes provenientes de Venezuela en el sistema educativo colombiano, gracias también a la flexibilización de los requisitos de acceso a los servicios educativos de Colombia para la población migrante proveniente de Venezuela, en aras de contribuir a mitigar las condiciones manifiestas de vulnerabilidad de esta población.



Con corte al mes de julio de 2020, 356.299 estudiantes de origen venezolano se encuentran registrados en el SIMAT, lo que representa un incremento superior al 947% frente a los 34.030 estudiantes registrados al cierre de matrícula del año escolar 2018.

Tabla N°. 1. Reporte mensual de matrícula de estudiantes de origen venezolano reportados en SIMAT (julio de 2020)¹

RESUMEN ESTUDIANTES VENEZOLANOS REPORTADOS EN SIMAT				
FECHA DE CORTE	OFICIAL	CONTRATADA	PRIVADA	TOTAL
Noviembre. 2018	31.625	1.354	1.051	34.030
Enero. 2019	73.118	0	1.256	74.374
Febrero. 2019	127.268	512	5.488	133.268
Marzo. 2019	138.986	3.478	5.160	147.624
Abril de 2019	149.634	6.105	5.396	161.135
Mayo de 2019	161.053	7.065	6.074	174.192
Junio de 2019	167.382	7.741	6.298	181.421
Julio de 2019	176.260	8.052	6.630	190.942
Agosto de 2019	183.144	8.463	6.990	198.597
Septiembre de 2019	187.424	8.666	7.516	203.606
Octubre de 2019	189.510	8.854	7.774	206.138
Noviembre de 2019	189.287	8.942	7.996	206.225
Febrero 2020	296.931	719	11.889	309.539
Marzo 2020	307.306	4.574	13.875	325.755
Abril 2020	310.975	6.782	16.601	334.358
Mayo 2020	318.567	15.089	12.525	346.181
Junio 2020	322.916	16.000	12.744	351.660
Julio 2020	326.594	16.390	13.315	356.299

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. SIMAT

Los nuevos retos de inclusión y atención de la población migrante venezolana que accede a los servicios educativos presionan hacia nuevas necesidades normativas. En este contexto, al no haber barrera de ingreso al sistema, los Niños, Niñas y Adolescentes venezolanos, sin importar su estatus migratorio, pueden acceder al sistema educativo y cursar sus estudios en nuestro país. Sin embargo, el hecho de no tener regularizada la situación migratoria en

¹ Estudiantes registrados en SIMAT con "Variable País de Origen = Venezuela" (Circular Conjunta Nro. 16 de abril de 2018 MEN - Migración Colombia). Los datos de matrícula que se presentan de 2020 son preliminares; es preciso aclarar que los datos de matrícula definitiva para la vigencia 2020 estarán disponible a finales de junio del año 2021, acorde con el cronograma establecido por el Ministerio de Educación Nacional, por lo cual se presentan de manera preliminar con el reporte acumulativo mensual. Lo anterior teniendo en cuenta que el proceso de consolidación de la matrícula se realiza durante el periodo escolar, considerando las novedades de retiro o de traslado de estudiantes que realizan los rectores de los establecimientos educativos de manera permanente. Adicionalmente se deben incorporar los resultados de las auditorías, información que puede generar ajustes en la asignación de la misma.



Colombia, impide a los estudiantes que están por terminar el ciclo educativo, la obtención de los resultados del examen de Estado para el acceso a la educación superior; así mismo, al no poseer un documento válido de identificación en Colombia, no puede otorgársele el título de bachiller, lo que les impide graduarse y acceder a otros niveles educativos. Como resultado de distintos análisis, se han identificado otro tipo de barreras de acceso y tránsito a la trayectoria educativa, los cuales son netamente atribuibles a la falta de documentación que demuestre un estatus regular en territorio colombiano; que ente otras limitan a los estudiantes que desean acceder a la oferta técnica que se brinda en articulación con el SENA, así como el acceso, disfrute y goce de otros servicios básicos.

Los **356.299** estudiantes de origen venezolano registrados en el SIMAT al corte de julio de 2020 se encuentran matriculados por nivel educativo así:

Tabla N°. 2: Matrícula de estudiantes de origen venezolano por nivel educativo y sector (julio 2020)²

MATRÍCULA DE ESTUDIANTES VENEZOLANOS POR NIVEL EDUCATIVO Y SECTOR					
NIVEL	OFICIAL	CONTRATADA	PRIVADA	TOTAL	%
PREJARDÍN Y JARDÍN	3.504	44	1.624	5.172	1,5%
TRANSICIÓN	51.504	2.461	1.618	55.583	15,6%
PRIMARIA	178.431	9.652	4.997	193.080	54,2%
SECUNDARIA	79.031	3.775	2.612	85.418	24,0%
MEDIA	14.124	458	2.464	17.046	4,8%
TOTAL	326.594	16.390	13.315	356.299	100%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. SIMAT

En cuanto a los tipos de identificación con los cuales se registra en el Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT a los estudiantes provenientes de Venezuela, es preciso indicar que el NES (No. DE IDENTIFICACIÓN DE S.E.) es un código automático otorgado por el SIMAT, que tiene como finalidad permitir el registro de los estudiantes que por algún motivo no cuentan con un documento de identificación al momento de vincularse al sistema educativo. Vale la pena resaltar que el NES no es un documento de identificación, es un número que corresponde a la variable indicativa del SIMAT. A continuación, se detallan los tipos de documento con los cuales los estudiantes migrantes provenientes de Venezuela se han registrado en las Instituciones Educativas de más de 1.056 municipios del país, en los 32 Departamentos y el Distrito Capital, señalando que cerca del 78% de ellos no cuenta con un documento de identificación válido en Colombia. Situación que es mas evidente en los menores de edad, debido a la dificultad para acceder a los procesos de regulación migratoria que se han brindado desde el estado colombiano, ya sea por desconocimiento, por desinterés de los padres de familia, o por no acreditar los requisitos que se exigen para ello.

² Estudiantes registrados en SIMAT con "Variable País de Origen = Venezuela" (Circular Conjunta Nro. 16 de abril de 2018 MEN - Migración Colombia).



Tabla Nº. 3: Matrícula de estudiantes de origen venezolano por Documento de Identidad (julio 2020) ³

MATRÍCULA DE ESTUDIANTES VENEZOLANOS POR TIPO DE DOCUMENTO	
TIPO DOCUMENTO	TOTAL
No. DE IDENTIFICACIÓN DE S.E.	246.954
CEDULA DE EXTRANJERÍA	33.911
REGISTRO CIVIL DE NACIMIENTO	28.649
TARJETA DE IDENTIDAD	23.022
P.E.P.	10.695
TMF: TARJETA DE MOVILIDAD FRONTERIZA	7.303
VISA	3.759
CEDULA DE CIUDADANÍA	1.917
CERTIFICADO CABILDO	89
TOTAL	356.299

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. SIMAT

En el Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022)*” se creó la Estrategia Nacional de Acceso, Bienestar y Permanencia, en la cual desde la gestión de la matrícula, la interoperabilidad de los sistemas de información y el desarrollo de esquemas de seguimiento niño a niño a lo largo de la trayectoria educativa, provee una oportunidad de acompañamiento a la permanencia escolar; así mismo, la estrategia fortalece las gestiones de permanencia e integra alternativas para la mejora de la convivencia escolar y la efectiva inclusión educativa. Vinculando activamente a autoridades locales y nacionales, familias y comunidades en torno a la gestión de la cobertura y la permanencia para la atención de los estudiantes migrantes provenientes de Venezuela.

Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y las demás entidades del Gobierno Nacional, participaron bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y el Ministerio de Relaciones exteriores, en la elaboración y aprobación del documento CONPES 3950 del 23 de noviembre de 2018 “*Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*”, el cual tiene como objetivo la atención de esta población migrante en el mediano plazo a través del fortalecimiento de la institucionalidad existente.

Las anteriores motivaciones impulsan al Ministerio de Educación Nacional a seguir trabajando de manera conjunta y articulada con Migración Colombia, en la búsqueda de soluciones frente a la situación migratoria de los estudiantes de origen venezolano que no cuentan con un documento de identificación que les permita acceder a la oferta de las instituciones educativas de carácter técnico, realizar y obtener los resultados de manera inmediata de las pruebas de estado sin realizar trámites de actualización de documento de

³ Estudiantes registrados en SIMAT con “Variable País de Origen = Venezuela” (Circular Conjunta Nro. 16 de abril de 2018 MEN - Migración Colombia). Actualmente se realiza proceso de validación sobre los documentos reportados y capacitación a los operadores del SIMAT en las Instituciones Educativas sobre el tipo de documentación para el reporte de estudiantes extranjeros.



identificación, graduarse de bachiller y tener la posibilidad de acceder a otros niveles de la oferta educativa en territorio colombiano. Acciones que sin duda permitirán a esta población acceder a los servicios educativos en condiciones de dignidad e igualdad.

Por ello, el Permiso Especial de Permanencia para el sector Educación (PEP-E), se propone como un instrumento de regularización migratoria, que parte del hecho de estar matriculado en el sistema educativo en los niveles de preescolar, básica y media, y que va dirigido a facilitar el acceso, la trayectoria y la promoción en el sistema educativo colombiano para los nacionales venezolanos en condición de migrantes que no poseen un documento de identificación válido en Colombia.

Si bien es cierto no hay barrera de acceso al sistema educativo colombiano por el hecho de no tener documento válido, y en eso el Ministerio de Educación Nacional ha hecho una gran labor que se ve reflejada en la Circular conjunta 016 de abril de 2018 (MEN-Migración Colombia), y del mismo modo se han proporcionado mecanismos para lograr la homologación y validación de grados (Decreto 1288 de 2018), aún existen barreras de tránsito por el sistema educativo y barreras de salida. A continuación, enunciaremos algunas de las que hemos identificado:

- 1) Cuando el estudiante migrante que no posee un documento válido de identificación en Colombia es matriculado en la institución educativa, no accede al seguro estudiantil que estas contratan. Esto se debe al hecho de no tener un documento de identificación válido. Lo cual pone en alto riesgo de ocurrencia de eventos que puedan atentar contra la seguridad de estos estudiantes, sumado al hecho que por no tener documento válido, no pueden acceder al aseguramiento en el sistema de salud (Solo se atienden en instituciones prestadoras de servicios de salud por eventos de urgencias).
- 2) En aquellos municipios donde las cajas de compensación familiar tienen convenios con las administraciones locales para la atención en actividades educativas complementarias a la jornada escolar, los niños migrantes que no poseen un documento válido en Colombia, no acceden a esta oferta gratuita.
- 3) Las instituciones Educativas no tienen un instrumento jurídico que les permita certificar con el NES (Número Establecido por la Secretaría), la promoción del año escolar, por lo cual, cuando un estudiante migrante que no tiene documento de identificación válido en Colombia termina el año escolar en una determinada institución educativa y se desea transferir a otra (lo cual es muy común debido a la alta movilidad que tiene esta población al interior del país), debe volver a realizar el proceso de validación en la nueva institución educativa, dado que no le es emitido el certificado por parte de la I.E. en la que venía cursando clases. Lo anterior, por no existir un instrumento legal que habilite para este procedimiento. En conclusión, la población migrante en condición irregular que curse el calendario escolar y que es promovida, no está recibiendo por parte de los establecimientos educativos oficiales ningún documento escolar que valide el proceso educativo adelantado, lo que significa que en caso de que el estudiante sea matriculado en otra ETC del país, no podrá demostrar el año cursado.



- 4) Los estudiantes migrantes que no poseen documento válido de identificación en Colombia y se encuentran matriculados en las instituciones educativas de carácter técnico, no se les habilita al hacer el tránsito de 9º a 10º la oferta por parte del SENA, dado que es requisito para la formación tener un documento válido de identificación. Lo cual el SENA dejó en claro con la expedición de la Circular 01-3-2019-000115 del 25 de Julio de 2019.
- 5) Los estudiantes migrantes que finalizan sus estudios de educación media, no es posible otorgarles el el respectivo diploma de grado. Lo anterior se traduce en que, al no poseer un documento de identificación válido en Colombia, no se puede certificar o acreditar su condición de bachiller; dado que para ello es requisito indispensable contar con un documento válido de identificación en Colombia.
- 6) Frente a la presentación y obtención de los resultados de las pruebas de estado para el acceso a la educación superior, los estudiantes migrantes que no poseen un documento válido de identificación en Colombia deben hacer trámites adicionales una vez hayan obtenido el documento de identificación válido en Colombia, a fin de homologar este nuevo documento con el que presentaron la prueba de estado en su debido momento. Si bien es cierto, el Icfes ha emitido orientaciones flexibilizando una la realización del examen con la presentación de cualquier documento de identificación con el cual se pueda verificar la identidad de la persona; sin embargo frente a la certificación y validez de los resultados para el acceso a la educación superior o a la formación para el trabajo y desarrollo humano, queda supeditada a la presentación de documento de identificación válida en Colombia.

En cuanto al trámite del presente proyecto de Decreto, cabe mencionar que fue producto de un trabajo intersectorial e interinstitucional, liderado por el Ministerio de Educación Nacional con entidades como: Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, SENA, Cancillería, Migración Colombia, Gerencia de Fronteras de la Presidencia y el ICFES.

El borrador de decreto que crea el Permiso Especial Permanencia para el sector educación (PEP-E), fue publicado desde el 17 de febrero al 2 de marzo del año 2020 en la página web del ministerio de educación nacional, de conformidad con lo establecido en el numeral 9º del artículo 3º y el numeral 8º del artículo 8º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 3 de la Resolución 07651 de 2017, modificada por la Resolución 11967 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional. La cual se publicó en el enlace:

<https://www.mineducacion.gov.co/portal/secciones-complementarias/Proyectos-normativos-para-observaciones-ciudadanas/393214:Proyecto-de-decreto>

En ese proceso de socialización recepción de observaciones de la ciudadanía, se recibieron 130 observaciones y/o comentarios, además de un Derecho de Petición de la Clínica de Movilidad Humana Transfronteriza de la Universidad del Rosario. Los cuales fueron analizados y respondidos uno a uno, con insumos y análisis de las diferentes mesas técnicas desarrolladas por el Ministerio de Educación Nacional. Estos procesos de revisión y estructuración del proyecto de decreto han contado con la participación de la Cancillería y



Migración Colombia; Así mismo es importante resaltar que mediante memorando I-GAMG-20-005936 del 1 de abril de 2020, la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano de la Cancillería, avala la implementación de este acto administrativo.

Posteriormente, el borrador de decreto se publicó nuevamente para observaciones de la ciudadanía entre el **xx y el xx de septiembre de 2020**, las cuales fueron resueltas y publicadas en la página web Ministerio de Educación Nacional.

2. El ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido

El Decreto es de ámbito de aplicación general y está dirigido al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en lo que se refiere a la creación del Permiso Especial de Permanencia para el Sector Educativo.

En el país se presenta un número considerable de ciudadanos venezolanos en permanencia irregular y que además continúa la entrada a territorio colombiano de un creciente número de ciudadanos provenientes de dicho país, se hace necesario establecer un mecanismo de regularización migratoria que permita el acceso al sistema educativo en los niveles de Prescolar, Básica, Media y la formación para el trabajo articulada con la Media.

3. La viabilidad jurídica

3.1. Normas que otorgan la competencia

A partir de los preceptos de la siguiente compilación de normatividad:

Relación Marco normativo General

Nombre de la norma	Especificidad Capítulo, libro o artículo	Descripción
Constitución Política de Colombia	Artículo 13	Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
Constitución Política de Colombia	Artículo 44	Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión
Constitución Política de	Artículo 67	La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el



Colombia		acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley
Constitución Política de Colombia	Artículo 100	Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.
Constitución Política de Colombia	Artículo 208	Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros.
Constitución Política de Colombia	Artículo 209	La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía,



		celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
Ley 489 de 1998	Artículo 6	En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

Relación Marco normativo Sector Educación

Nombre de la norma	Especificidad Capítulo, libro o artículo	Descripción
Decreto 1075 de 2015	Decreto Único Reglamentario del Sector Educación Artículo 1.1.1.1	Establece que son objetivos del Ministerio de Educación establecer las políticas y los lineamientos para dotar al sector educativo de un servicio de calidad con acceso equitativo y con permanencia en el sistema; diseñar estándares que definan el nivel fundamental de calidad de la educación que garantice la formación de las personas en convivencia pacífica, participación y responsabilidad democrática, así como en valoración e integración de las diferencias para una cultura de derechos humanos y ciudadanía en la práctica del trabajo y la recreación para lograr el mejoramiento social, cultural, científico y la protección del ambiente; generar directrices, efectuar seguimiento y apoyar a las entidades territoriales para una adecuada gestión de los recursos humanos del sector educativo, en función de las políticas nacionales de ampliación de cobertura, mejoramiento de la calidad y la eficiencia del servicio educativo y la pertinencia.
Ley 115 de 1994	Artículo 4º	Señala frente a la Calidad y Cubrimiento del Servicio Educativo, que le Corresponde al Estado, a la Sociedad y a la Familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.
Ley 115 de 1994	Artículo 148	Señala las competencias del Ministerio de Educación Nacional se encuentran preparar los actos administrativos que en el marco de sus funciones y de acuerdo con las



		funciones que tiene asignadas deba desarrollar.
Decreto 5012 de 2015	Artículo 22	Con la expedición del decreto 5012 de 28 de diciembre de 2009 se modifica la estructura de personal del Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones. Con la expedición del decreto 5013 de 28 de diciembre de 2009 se modifica la planta del Ministerio de Educación Nacional y se determinan las funciones de sus dependencias.
Resolución 1710 de 2010	Toda	Por medio de la cual se crean grupos de trabajo al interior de la Subdirección de Acceso, específicamente el de Análisis de Información y Acceso al Sistema Educativo para la educación vulnerable.

Relación Marco normativo Sector Relaciones Exteriores

Nombre de la norma	Especificidad Capítulo, libro o artículo	Descripción
Decreto 1067 de 2015	Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores	Artículo 2.2.1.11.2. Es competencia discrecional del Gobierno Nacional, fundado en el principio de soberanía del Estado autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional. Sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales, el ingreso, permanencia y salida de los extranjeros del territorio nacional se regirá por las disposiciones del presente capítulo Artículo 2.2.2.1.11.3 Control. La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia ejercerá la vigilancia y control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional
Decreto 869 de 2016	Artículo 4	Numeral 17: Formular, orientar, ejecutar y evaluar la política migratoria de Colombia y otorgar las autorizaciones de ingreso de extranjeros al país, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Debido a los efectos de la migración venezolana que se hacen evidentes en el año 2015, el gobierno colombiano en aras de brindar garantías para la población migrante, refugiada y colombianos retornados de Venezuela, da paso a la expedición de una serie de normas y orientaciones para atender la mencionada situación de migración masiva. Planteando así un



escenario legal e institucional en el cual se acogen los principios del derecho internacional humanitario y de protección de las personas migrantes y refugiadas.

Relación Marco normativo Permiso Especial de Permanencia – PEP

El proyecto de Decreto que se propone busca a partir de normas existentes en el Sector Educación y el Sector de Relaciones Exteriores, incorporar al Decreto Único Reglamentario del Sector Educación la creación del Permiso Especial de Permanencia, como un instrumento de regularización migratoria dirigido a la población estudiantil migrante de origen venezolano que no posee un documento de identificación válido en Colombia, que a cifras de matrícula del mes de julio de 2020 supera los 278.000 estudiantes; de un total de 356.299 estudiantes de origen venezolano registrados en el SIMAT; es decir, cerca del 78% de los estudiantes migrantes de origen venezolano no posee un documento de identificación válido en Colombia.

Este ejercicio se hace partiendo de la necesidad señalada, y de la experiencia en el trámite de creación del Permiso Especial de Permanencia creado a partir del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (PEP-RAMV Decreto 1288 de 2018) y del Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización PEPFF (Decreto 127 de 2020).

Ambos decretos, fueron desarrollados en conjunto por varios sectores del Estado, manteniendo plenamente la facultad consagrada en el artículo 2.2.1.11.2 del Decreto 1067 de 2015, sobre la cual se indica que está en cabeza del Gobierno Nacional la competencia discrecional, basada en la soberanía estatal, para autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional, así como su regularización. Y lo establecido en el artículo, en su artículo 2.2.1.11.2.6, del mismo decreto, bajo el cual se otorga la facultad a la Unidad Administrativa Especial - Migración Colombia para otorgar Permisos de Ingreso y Permanencia, y Permisos Temporales de Permanencia. Pero también teniendo en cuenta la normativa del sector con el cual se desarrolló cada Permiso Especial de Permanencia, dada la necesidad específica de regularización migratoria.

En lo referente a atención educativa de la población migrante venezolana, el Ministerio de Educación Nacional en uso de sus competencias, desde 2015 ha desarrollado una importante serie de orientaciones y disposiciones para la inclusión de la población migrante de origen venezolano al sistema educativo; las cuales incluso han sido desarrolladas de manera conjunta con la Unidad Administrativa Especial – Migración Colombia. Lo anterior en cumplimiento de lo preceptuado en el Decreto 1075 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*”, el cual establece como uno de los objetivos del Ministerio de Educación fijar las políticas y los lineamientos para dotar al sector educativo de un servicio de calidad con acceso equitativo y con permanencia en el sistema. Lo anterior, denota que hay objetivos comunes en cuanto a la atención de la población migrante venezolana por parte del Sector Educación y el Sector Relaciones Exteriores; Trabajo conjunto que ha derivado en articulación institucional, circulares y orientaciones para facilitar el cubrimiento y la caracterización de la demanda creciente de cupos escolares



en las instituciones educativas del territorio colombiano correspondientes a población migrante.

Así mismo, en el Decreto 1288 de 2018, a partir de la expedición por parte del Gobierno Colombiano de medidas excepcionales para garantizar la atención a población migrante de origen venezolano, se modificó el decreto único reglamentario del sector educación (Decreto 1075 de 2015), con medidas dirigidas a facilitar la atención educativa para población migrante de origen venezolano, relacionadas con la validación de grados.

Todo este desarrollo normativo ha permitido que el acceso al sistema educativo colombiano se encuentra garantizado en el territorio nacional para todos los niños, niñas y adolescentes sin importar su procedencia, nacionalidad o si posee documento de identificación o no. Sin embargo, se requiere establecer mecanismos de regularización migratoria, para dotar a un gran número de estudiantes migrantes de origen venezolano de un documento de identificación que les permita hacer tránsito por el sistema educativo, en condiciones de igualdad, equidad y legalidad. Que los equipare en acceso a derechos, al igual que los ciudadanos colombianos y de cualquier otro ciudadano extranjero en condición de regularidad migratoria.

Debido a lo anterior, y dado que la dinámica migratoria ha impulsado el desarrollo de políticas del Gobierno Nacional, muchas de ellas pensadas a partir de las recomendaciones incluidas en el Documento Conpes 3950 de 2018 *“Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”*, en el cual se incorpora la manifiesta necesidad de mejorar la situación de la población migrante procedente de Venezuela, reduciendo las barreras para el acceso a los diferentes servicios del estado colombiano, promoviendo una migración ordenada, regular y segura, así como la garantía de la seguridad y el respeto de los derechos de nacionales y extranjeros.

En ese sentido, y tratándose de una necesidad que surge desde el Sector Educación, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, pero que es compartida por el Sector de Relaciones Exteriores (Cancillería y Migración Colombia), en la cual se requiere desarrollar un nuevo instrumento de regularización migratoria, a partir de la confección legal existente en la materia; se propone que el presente decreto liderado por el Sector Educación, con incidencia directa en el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, desarrollando la ley 115 de 1994, y partiendo del hecho que el Presidente de la República es competente por disposición del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, según el cual le corresponde: *“Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”*

Es pertinente detallar que la Corte Constitucional ha señalado respecto a la potestad reglamentaria prescrita en el artículo 189 -11 de la Constitución Política que implica que “el Ejecutivo está revestido de la facultad para expedir decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. La potestad reglamentaria, en consecuencia, tiene naturaleza “ordinaria, derivada, limitada y permanente”. Por ende es ordinaria en razón a que es una función de la Rama Ejecutiva, sin que para su ejercicio requiera de habilitación distinta de la norma constitucional que la confiere. Tiene carácter derivado, puesto que requiere de la preexistencia de material legislativo para su ejercicio. Es



limitada porque “encuentra su límite y radio de acción en la constitución y en la ley, por lo que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador”. Por último, “la potestad reglamentaria es permanente, habida cuenta que el Gobierno puede hacer uso de esta tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia.” Sentencia C – 748 de 2011.

Nombre de la norma	Órgano emisor	Descripción
Resolución N° 5797 de 2017	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio del cual se crea un permiso especial de permanencia
Resolución N° 1272 de 2017	Unidad de Migración Colombia	Por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia –PEP creado mediante Resolución 5797 de 2017 el Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos
Resolución N° 0361 de 2018	Unidad de Migración Colombia	Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia-PEP, creado mediante Resolución 0740 de 2018
Resolución N° 0740 de 2018	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia-PEP, creado mediante Resolución 5797 de 2017
Resolución N° 6370 de 2018	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por la cual se reglamenta a la expedición del Permiso Especial de Permanencia –PEP creado mediante Resolución 5797 de 2017 el Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1288 del 25 de julio de 2018
Resolución N° 10677 de 2018	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia-PEP, creado mediante Resolución 5797 de 2017
Resolución N° 2033 de 2019	Unidad de Migración Colombia	Por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia-PEP, creado mediante Resolución 5797 de 2017 de Ministerio de Relaciones Exteriores, para su otorgamiento a las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 6370 de 2018.
Resolución N° 1465 de 2019	Unidad de Migración Colombia	Por la cual se implementa la expedición del Permiso Especial de Permanencia –PEP, creado mediante Resolución de 2017, para su otorgamiento a los nacionales venezolanos miembros de las Fuerzas



		Armadas y policiales de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con lo dispuesto en la resolución por el Ministerio de Relaciones Exteriores y se establece el procedimiento para su expedición a os nacionales venezolanos.
Resolución N° 2540 de 2019	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por la cual se reglamenta la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución 5797 de 2017, en virtud del Memorando de Entendimiento suscrito entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, de fecha 13 de mayo de 2019.
Resolución N° 3317 de 2019	Unidad de Migración Colombia	Por la cual se implementa un nuevo término para acceder el Permiso Especial de Permanencia –PEP, establecido mediante Resolución 10677 del 18 de diciembre de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Resolución N° 2278 de 2019	Unidad de Migración Colombia	Por la cual se implementa el Permiso Especial Complementario de Permanencia –PECP, creado mediante Resolución 2548 del 03 de junio de 2019 por el Ministerio de Relaciones Exteriores y se establece el procedimiento para su expedición a os nacionales venezolanos.
Resolución N° 3548 de 2019	Ministerio de Relaciones Exteriores	Por medio de la cual se crea un Permiso Especial Complementario de Permanencia –PECP
Decreto 542 de 2018	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Por el cual se desarrolla parcialmente el artículo 140 e la Ley 1873 de 2017 y se adoptan medidas para la creación de un registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria.
Decreto 1288 de 2018	Ministerio de Relaciones Exteriores	<p>Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos.</p> <p>El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante resolución motivada, modificará los requisitos para la expedición del PEP y precisó que el PEP se trata de un documento de identificación, en virtud del parágrafo 1 del artículo 1°, el cual establece que:</p> <p>“(…) En la reglamentación que expida el Ministerio de Relaciones Exteriores se deberá precisar que el</p>



		Permiso Especial de Permanencia - PEP es un documento de identificación válido para los nacionales venezolanos en territorio colombiano que les permite permanecer temporalmente en condiciones de regularización migratoria y acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal.”
Decreto 127 de 2020	Ministerio del Trabajo	<p>Por el cual se adiciona la Sección 3 al Capítulo 8 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con la creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización -PEPFF.</p> <p>A través de este decreto, se crea el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización -PEPFF, como un mecanismo excepcional y transitorio dirigido a facilitar la formalización de los nacionales venezolanos que se encuentren en condición migratoria irregular en territorio colombiano, que cuenten con una oferta de contratación laboral o de prestación de servicios, según corresponda en cada caso de manera individual.</p>

3.3. Las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Con la expedición del decreto, se adiciona la sección 10 al Capítulo 3 del Título 3 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Educación (norma vigente del sector educación).

Con la expedición de este Decreto, no se deroga la normatividad relacionada anterior y deberá expedirse a nivel del Ministerio de Educación Nacional, una Resolución —o el acto administrativo que sea pertinente— relacionada con el procedimiento dirigido a las Entidades Territoriales Certificadas-ETC y las Instituciones Educativas frente al Aplicativo SIMAT, entre otras disposiciones.

3.4. Revisión y análisis de decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto

No se encuentra necesario hacer alusión a ninguna sentencia de los órganos de cierre que verse sobre esta materia.



3.5. Advertencia de cualquier otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del acto

La imposibilidad actual de otorgar el título de bachiller, las barreras de acceso a la articulación técnica con la educación media y las circunstancias que dificulten la presentación de las pruebas de estado, sumado a las barreras de acceso a otros servicios básicos que requieren los estudiantes migrantes de origen venezolano que se encuentran matriculados en instituciones educativas en Colombia, pero que sin embargo carecen de un documento válido de identificación, pueden acarrear un incremento significativo de derechos de petición o tutelas, que eventualmente saturarían los mecanismos de respuesta del Ministerio de Educación Nacional, de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación y de las Instituciones Educativas que materializan la prestación del servicio educativo en el territorio colombiano.

4. Impacto económico

Con la Expedición del Decreto no se generan costos al Interior de MEN relacionados con temas de procedimiento; así mismo, no se identifican costos asociados a cargo de las Entidades Territoriales Certificadas-ETC y las Instituciones Educativas.

No se evidencia impacto sobre las transferencias de recursos del Sistema General de Participaciones y la Ley 715, dado que estas se plantean en función de la matrícula atendida.

Los costos de expedición del Permiso Especial de Permanencia para el sector Educación (PEP-E), serán asumidos por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, y el procedimiento o trámite que se disponga para la expedición del Permiso Especial de Permanencia será gratuito y no generará cobro al solicitante.

5. Disponibilidad presupuestal

No requiere disponibilidad presupuestal. Toda vez que este decreto no requiere de recursos de los rubros del ministerio para su emisión.

6. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación

No genera impacto ambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. Consulta previa y publicidad.

7.1 Consulta previa.

Teniendo en cuenta que en el proyecto se contempla a futuro la creación del procedimiento o trámite frente a la obtención del Permiso Especial de Permanencia para el Sector Educación (PEP-E), se hace necesario la autorización previa del Departamento



Administrativo de la Función Pública – DAFP establecida en el numeral 2 del artículo 1º de la Ley 962 de 2005, modificado por el artículo 39 del Decreto Ley 019 de 2012. De lo cual se obtuvo concepto favorable según radicado No. 20205010404291 de fecha 18 de agosto de 2020.

7.2 Publicidad.

De conformidad a lo establecido en el numeral 9º del artículo 3º y el numeral 8º del artículo 8º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 3 de la Resolución 07651 de 2017, modificada por la Resolución 11967 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional, el proyecto de decreto fue publicado y socializado entre el 17 de febrero y el 2 de marzo de 2020; y posteriormente, se publicó nuevamente entre el xx de septiembre y el xx de septiembre, las cuales fueron resueltas y publicadas en la página web Ministerio de Educación Nacional.

Visto bueno memoria justificativa,

CONSTANZA ALARCÓN PÁRRAGA

Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media.

Revisó: Sol Indira Quiceno Forero – Directora de Cobertura y Equidad.
Kerly Agámez – Asesora del Viceministerio de Educación Preescolar Básica y Media.
Fernando González– Contratista – Asesor Dirección de Cobertura y Equidad

Proyectó: Alejandro Anaya Sedán – Contratista – Asesor Dirección de Cobertura y Equidad

Visto bueno viabilidad Jurídica

LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica