**MEMORIA JUSTIFICATIVA**

**PROYECTO DE DECRETO**

«Por el cual se reglamenta el funcionamiento de las residencias escolares como estrategia para garantizar el acceso y la permanencia al sistema educativo»

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

La estrategia de internado escolar tiene sus antecedentes antes de la conformación de la república, cuando las nacientes instituciones educativas incluyeron tempranamente esquemas de asistencia, protección e instrucción. Dada la proliferación de niños y niñas abandonados (situación especialmente asociada con la experiencia colonial de los siglos XVII y XVIII), las comunidades religiosas fueron las que tomaron la iniciativa de implementar esquemas institucionales dedicados a estas labores, en particular a través de los hospicios y las casas de protección.

“Después de 1810, el fenómeno en cuestión no tuvo mayores cambios. Sin embargo, el proceso de organización del estado nacional y la proliferación de guerras civiles a lo largo del territorio nacional hizo que en algunas regiones estas instituciones adquirieran nuevos roles, entre ellos educar bajo ciertos presupuestos pedagógicos; en consecuencia, muchos de las instituciones religiosas que impartían una educación, empezaron a asistir, y cuidar a los niños, dándoles una figura paterna provisional. Si bien la mayoría de los internados fueron ubicados en zonas rurales, también fueron apareciendo en los nacientes cascos urbanos.”[[1]](#footnote-1)

A lo largo del siglo XX, los internados pasaron por varias transformaciones. Las políticas sociales de la República Liberal y las orientaciones educativas originadas en los gobiernos del Frente Nacional incluyeron nuevas tipologías institucionales, asociadas a los internados. El interés por el progreso social y el control de la población hicieron posible que se gestaran organizaciones no sólo para proteger y educar sino también para corregir, tales como las correccionales.

Cuando se expidió la Ley 257 de 1938, en aras de atender a la educación primaria gratuita en las zonas rurales, se permitió la fundación de grandes internados de educación campesina. En la década de los años 30 también surgieron las colonias escolares vacacionales que permitieron mejoramiento físico y educación integral a niños y adolescentes. No obstante, hacia la década de los 50, hubo una disminución de los internados, lo que conllevo a un desconocimiento de las necesidades por parte del Estado.

Para la década de los 70, nuevamente hay una presencia de estos espacios, pero mas como la necesidad de admitir estudiantes hijos de campesinos, marginados religiosamente, o de gente pobre, por lo que el Estado busco avalarlos a través de la imagen de la «Educación Misional Contratada», a la que se le otorgó el derecho a la iglesia de administrar internados en todo el país. No hay una bibliografía o un rastreo juicioso de estas instituciones durante el siglo XX ha generado un vacío en la literatura relacionada con este tipo de instituciones educativas. *«Esta es la razón por la cual el análisis de internados enfocados en población vulnerable es un lado oscuro de la literatura educativa».*[[2]](#footnote-2)

El proceso de descentralización que se fue consolidando en el país a partir de la Constitución de 1991 fue haciendo invisible progresivamente la estrategia de internados escolares. La Ley 115 de 1994 y posteriormente la Ley 715 de 2001 junto con toda su reglamentación correspondiente hasta la fecha no contemplaron esta estrategia explícitamente, hasta se llegó a pensar en el nivel central que había desaparecido, sin embargo, para mucha población dispersa, habitantes de regiones alejadas del centro del país ubicados en zonas de difícil acceso, la estrategia de internado escolar seguía siendo y es la única oportunidad para acceder y permanecer en el sistema educativo.

Al evidenciar que el internado escolar continuaba siendo implementado como estrategia de permanencia en diferentes Entidades Territoriales Certificadas -ETC-, el Ministerio de Educación Nacional suscribió un convenio de cooperación internacional con UNICEF y el Consejo Noruego para los Refugiados y la Corporación Opción Legal, con el cual se realizó un estudio denominado «Diagnóstico Situación de los Internados Escolares en Colombia 2013», tomando una muestra de 85 sedes educativas con estrategia de internado escolar de un total reportadas en ese momento de 512. El estudio identificó que el 93% son mixtos; el 59 de los establecimientos educativos con estrategia de internado escolar lo implementan con una antigüedad igual o superior a los 25 años y el 48% están en zonas rurales dispersas. Para el 2013, el estudio arrojó que el 37% de los estudiantes era víctima de desplazamiento forzado y el 8% víctima de otros hechos violentos como minas antipersonas.

La situación de pobreza en las instalaciones donde se implementa la estrategia de internado escolar es alta, en términos de necesidades básicas insatisfechas indican que un 66% se encuentra en situación de pobreza y un 13% en situación de miseria. Estos resultados son calculados a partir de la evaluación de indicadores de viviendas inadecuadas, acceso a servicios públicos y saneamiento básico y hacinamiento en dormitorios, además, alrededor del 62% de los establecimientos educativos con estrategia de internado escolar se encuentran en zonas vulnerables por algún tipo de situación natural, como la ubicación cercana a rondas de ríos y, en consecuencia, propensas a inundaciones.

Finalmente, el estudio evidencia que al 2013 existía un déficit del 85% en los recursos necesarios para cubrir los costos básicos de funcionamiento del servicio de internado escolar, por lo que sus directivos tienen que recurrir a otras fuentes de financiación como recursos de regalías, recursos del departamento, del municipio o aportes de padres de familia, para cubrir dicho déficit. (Anexo 1)

A partir del citado diagnóstico el Ministerio de Educación Nacional realizó diferentes acciones para entender las dinámicas de la estrategia de internado escolar en el país y de esta manera dimensionar el impacto que genera en estudiantes internos, padres de familia y los diferentes actores que se vinculan a los establecimientos educativos que ofrecen esta estrategia.

Ahora, para la reglamentación aquí propuesta, el área técnica considera oportuno establecer que esta estrategia implementada por establecimientos educativos para brindar las condiciones para que niños, niñas y adolescentes, especialmente de zonas rurales dispersas o de difícil acceso, ingresen y permanezcan en el sistema educativo, será denominada de ahora en adelante como estrategia de residencia escolar y los estudiantes que se benefician de la misma se llamarán estudiantes residentes. Por lo tanto ya no se hablará más en este documento ni en el proyecto de decreto, de internado escolar ni de estudiante interno.

En cuento a las razones de oportunidad y conveniencia que justifican la expedición de esta norma se indica que la educación es una obligación constitucional del Estado y componente principal en los planes de desarrollo, tanto nacionales como de las entidades territoriales. En este sentido, todos los habitantes, en especial los niños y los adolescentes deben acceder a una educación prescolar, básica y media, con calidad y pertinencia.

El Estado como garante de derechos ha consignado en la Constitución y las leyes el ordenamiento jurídico, las libertadas ciudadanas y los límites de las organizaciones políticas. Además, ha logrado consignar la primacía del interés superior de los menores en temas de cuidado, educación y recreación, encontrando en el Título II De los derechos, las garantías y los deberes y el Capítulo 2 De los derechos sociales, económicos y culturales, lo siguiente:

*«****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. (…).*

***La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos****. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.» (Negrita y subrayado propio)*

Así mismo, indica en el artículo 67 de la Norma Superior, lo siguiente:

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

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

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

En el mismo sentido, la Ley 115 de 1994 establece que la educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes, así mismo, define las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación.

No obstante, lo anterior, no establece que los establecimientos educativos después de terminar la jornada escolar pueden acoger a estudiantes para brindarles acompañamiento, alimentación y el alojamiento, permitiendo el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños y adolescentes que viven en zonas rurales de difícil acceso o/y con población dispersa que no tienen oferta educativa cerca de su lugar de residencia.

Pese lo anterior, en Colombia existen actualmente 560 sedes educativas que implementan la estrategia de residencia escolar, beneficiando a 36.060 niños y adolescentes en los niveles de básica y media, de conformidad con el registro del sistema integrado de matrícula -SIMAT- con corte a noviembre 2017.

Las sedes educativas que tienen implementada la estrategia de residencia escolar, se encuentran en treinta (30) entidades territoriales certificadas en educación, las cuales han acudido a ella principalmente por las siguientes situaciones:

1. Carencia de sedes educativas en todas las zonas rurales de difícil acceso y/o con población dispersa.
2. Es la única opción para garantizar el derecho a la educación de los niños y adolescentes de estas zonas.
3. Los niños y adolescentes se han visto expuestos a riesgos inherentes al conflicto armado interno.

Un antecedente de gran importancia en la elaboración del proyecto de decreto fue el documento *«Lineamientos de Política Pública para la Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes Vinculados al Sistema Educativo Formal en la Modalidad de Internados Escolares con Enfoque Diferencial»* (Anexo 2), recopilado en el año 2015 por una consultoría financiada por UNICEF, la cual realizó mesas de trabajo con diferentes dependencias del MEN. Este documento, fue un insumo importante para entender cuál es la necesidad que se debe regular en el decreto; además de brindar posibles rutas y componentes que se deben tener en cuenta para el buen funcionamiento de la estrategia de internados; brindando líneas claves que se tuvieron en cuenta en la etapa de la socialización. Estas rutas fueron también retroalimentadas por diferentes entidades territoriales certificadas en educación (Anexo 8). La misma consultoría recopiló con el apoyo de funcionarios del MEN el borrador del «Manual de Funcionamiento y Administración de los Internados Escolares» (Anexo 3).

Igualmente, en el 2015 se contó con el apoyo de la consultoría de Eurosocial conformada por dos expertos franceses la cual fue implementada a través de la OEI para fortalecer los documentos de lineamientos y manual operativo aportados por UNICEF (Anexos 4, 5 y 6).

Durante el mismo año se actualizó la Norma Técnica para Infraestructura Escolar la cual incluyó estándares relativos a los internados escolares, constituyéndose hoy en día en el único documento oficial que brinda orientaciones frente a esta estrategia (Anexo 7).

Entre el 2015 y el 2108 se desarrollaron diálogos con gran número de autoridades educativas de las entidades territoriales certificadas en educación y comunidades educativas de establecimientos educativos que implementan la estrategia de residencia escolar obteniendo elementos para la consolidación de la reglamentación (Anexo 9).

El Ministerio de Educación Nacional considera oportuno y necesario la reglamentación de la estrategia de residencia escolar porque al organizar su funcionamiento controlará la improvisación que se viene presentando con el personal requerido para su implementación, con la alimentación de los estudiantes residentes, en la infraestructura necesaria, en los requisitos para ser beneficiario, en el aprovechamiento del tiempo después de la jornada escolar, en la articulación de la estrategia con el proyecto educativo institucional promoviendo, en la financiación y en la administración y seguimiento frente a esos recursos y en las responsabilidades que los diferentes actores tienen.

Finalmente, se requiere la reglamentación de la estrategia de residencia escolar para generar condiciones adecuadas de acompañamiento, cuidado, hospedaje, alimentación y el desarrollo de proyectos y acciones pedagógicas orientadas al fortalecimiento de las competencias básicas de los estudiantes residentes en función de garantizar una educación pertinente y de calidad. De esta manera se podrá fortalecer la estrategia en aquellos establecimientos que realmente la necesitan implementar, asó como se podrá controlar su incremento descontrolado.

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

El proyecto de decreto se encuentra dirigido a las entidades territoriales certificadas en educación, a los establecimientos educativos que implementan o llegaren a implementar la estrategia de residencia escolar, así como al Ministerio de Educación Nacional.

**3. Viabilidad jurídica**

* 1. **Normas que otorgan la competencia.**

i) El artículo 189 de la Constitución Política en su numeral 11 establece que corresponde al presidente de la República, ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

ii)El artículo 2 de la Ley 115 de 1994 «*Ley general de educación» establece que* el servicio educativo comprende, entre otros, los establecimientos educativos, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación.

iii) El artículo 148 de la Ley 115 de 1994 señala que dentro de las competencias del Ministerio de Educación Nacional se encuentra preparar los actos administrativos que en el marco de sus funciones y de acuerdo con las funciones que tiene asignadas deba desarrollar.

iv) El artículo 5 de la Ley 715 de 2001 establece las competencias que en materia de educación esta cartera tiene a cargo y que se relacionan precisamente con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básica y media, en el área urbana y rural.

**3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

El artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 2 y 148 de la Ley 115 de 1994 y el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, se encuentran vigentes.

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

El proyecto de decreto adiciona la Sección 9 al Capítulo 5, Título 3, Parte 3, Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 «Único Reglamentario del Sector Educación».

**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 Defensoría del Pueblo ha recomendado en repetidas oportunidades al Ministerio de Educación Nacional sobre la necesidad imperiosa de definir la regulación de la estrategia de residencia escolar.

**4. Impacto económico**

La promulgación del decreto no implica la apropiación de recursos adicionales que provengan del Presupuesto General de la Nación.

El Ministerio de Educación Nacional ha establecido desde el 2012 una asignación anual de recursos del Sistema General de Participaciones – SGP a cada entidad territorial certificada en educación, lo anterior con el fin de aportar en la financiación de los costos adicionales en que incurre el sistema educativo para la atención a estudiantes internos y semi-internos. Este valor fue del veinte por ciento (20%) adicional a la tipología asignada a la entidad territorial certifica en educación por estudiante atendido entre el 2012 y 2016 y a partir del 2017 se incrementó al veinticinco por ciento (25%) adicional para cada estudiante registrado oportunamente en el Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT.

Las entidades territoriales certificadas en educación que implementen la estrategia de residencia escolar en establecimientos educativos, deberán recurrir a otras fuentes de financiación como ingresos corrientes de libre destinación, recursos del Sistema General de Regalías, recursos de Sistema General de Participaciones para educación, recursos del Sistema General de Participaciones Propósito General para municipios y distritos, recursos del Sistema General de Participaciones FONPET no requerido para pasivo pensional sector educación.

Por otra parte, atendiendo al principio de corresponsabilidad, la entidad territorial certificada en educación podrá autorizar a los establecimientos educativos que implementen la estrategia de residencia escolar, para solicitar a los padres de familia o acudientes de los estudiantes residentes un aporte por estudiante o familia.

**5. Disponibilidad presupuestal**

No requiere de expedición de disponibilidad presupuestal.

**6. Impacto ambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación**

No genera impacto ambiental o sobre patrimonio cultural de la nación.

**7. Consulta previa y publicidad**

**a. Consulta previa**

En el marco del Sistema Educativo Indígena Propio - SEIP que se encuentra actualmente en elaboración con los pueblos indígenas organizados en la CONTCEPI se deberá concertar el capítulo correspondiente a la estrategia de internado escolar para la población indígena. Este decreto servirá de manera provisional para la implementación de esta estrategia en establecimientos ubicados en territorios indígenas hasta tanto sea publicado el SEIP.

Adicionalmente se prevé que, para la aplicación de lo dispuesto en este decreto en territorios étnicos, las entidades territoriales certificadas en educación dentro de los doce (12) meses siguientes a su publicación, concertará en los espacios legítimamente definidos para los grupos étnicos el funcionamiento de esta estrategia garantizándose el diálogo intercultural y el enfoque étnico.

Es importante indicar que este proyecto de decreto ha sido elaborado con aportes de población indígena (secretarios de educación, funcionarios de entidades territoriales certificadas, directivos docentes, docentes, estudiantes internos y padres de familia) en ejercicios de retroalimentación en los departamentos de Vaupés, Guaviare, Putumayo, Meta, Guainía, Amazonas, Vichada, Arauca, Cauca y Caquetá, de lo cual se anexan las respectivas actas a la presente memoria justificativa.

**b. Publicidad:**

Conforme a lo establecido en el artículo 8, numeral 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de acuerdo con 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 en la página Web del Ministerio desde el día xxx al xxx de 2018.

Durante el periodo de la publicación del proyecto de decreto se recibieron …

VoBo: Viabilidad Técnica: **HELGA MILENA HERNÁNDEZ**

Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media (E)

VoBo: Viabilidad Jurídica: **MARTHA LUCÍA TRUJILLO CALDERÓN**

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

VoBo: Viabilidad Financiera: **CLAUDIA DÍAZ HERNÁNDEZ (E)**

Jefe Oficina Asesora de Planeación y Finanzas.

1. Ministerio de Educación Nacional – Corporación Opción Legal – Consejo Noruego para los Refugiados – UNICEF. (2013). Diagnóstico Situación de los Internados Escolares en Colombia. [↑](#footnote-ref-1)
2. Cardona Puerta, Alejandro (2016). Internado La Florida: proceso de formación de la juventud y niñez vulnerable en la ciudad de Bogotá. Recuperada de: http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12955/Alejandro%20Cardona%20Tesis%20Sociolog%C3%ADa.pdf?sequence=1 [↑](#footnote-ref-2)