



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*NADIA BLEEL SCAFF*  
*Senadora de la República*

## **PROYECTO DE LEY “TRANSPORTE ESCOLAR”. POR MEDIO DE CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA CONTRARRESTAR LA DESERCIÓN ESCOLAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

### **INTRODUCCIÓN**

La educación es una herramienta fundamental para la construcción de cambios sociales y la consolidación de un Estado democrático; una nación educada contribuye al desarrollo político, cultural, económico, industrial y tecnológico del país. El Estado Colombiano reconoce el carácter fundamental del derecho a la educación y lo eleva a principio fundante del estado social de derecho; en esa medida han sido muchas las políticas adoptadas en despliegue de las garantías de educación, en especial en criterios cobertura, oportunidad de acceso, gratuidad y calidad.

Sin embargo, el objetivo perseguido por la “COLOMBIA MAS EDUCADA” se enfrenta a una problemática multicausal, como lo es la deserción escolar; entendida como el abandono del sistema escolar por parte de los estudiantes, provocado por la combinación de factores que se generan tanto al interior del sistema como en contextos de tipo social, familiar, individual y del entorno.

En Colombia cada año más de 300.000 niños y adolescentes abandonan el colegio. Cifras de Mineducación reportan un porcentaje de permanencia en primaria del 96 por ciento, mientras que en secundaria apenas alcanza el 67 por ciento. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Deserción Escolar, los niveles más altos de deserción se presentan en la falta de apoyo institucional, entre los cuales oscila la ausencia de incentivos de transporte en un 53%.

Es por ello que se requiere establecer medidas que permitan brindar apoyo para el transporte a los estudiantes que cuentan con barreras de movilidad escolar, priorizando las zonas rurales, étnicas, raizales y que se encuentren el condiciones de discapacidad.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*NADIA BLEEL SCAFF*  
*Senadora de la República*

La exposición de motivos que fundamenta la presente iniciativa estará estructurada de la siguiente manera:

1. Fundamentos constitucionales y legales
2. Justificación
3. Contenido de la iniciativa
4. Proposición
5. Articulado

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

#### ➤ Fundamentos Constitucionales.

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

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

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad 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.





AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*NADIA BLEEL SCAFF*  
*Senadora de la República*

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.

## JURISPRUDENCIA

La corte Constitucional ha establecido que la educación es un derecho fundamental que apunta a lograr el desarrollo humano. La sentencia **T-294 de 2009** manifestó que los fines generales de este derecho son: “(i) el servicio a la comunidad, (ii) la búsqueda del bienestar general, (iii) la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y (iv) el mejoramiento de la calidad de vida de la población”. Para el caso objeto de estudio, la Sala considera que se debe destacar el componente transversal de hacienda pública, que implica la planeación, elaboración y ejecución del presupuesto, y el de accesibilidad.

### ✓ **Las obligaciones presupuestales de las entidades territoriales en materia educativa.**

La Corte se ha referido en diversas ocasiones a la educación en su doble faceta de servicio y derecho para articular los aspectos sustantivos y presupuestales que lo conforman. En las sentencias **T-779 de 2011** y **T-476 de 2015** esta Corporación resaltó que las acciones del Estado deben guiarse por el principio de progresividad para ampliar la cobertura y aumentar al máximo nivel de educación posible, sin que sea admisible la inactividad del Estado. Con todo, es indiscutible que la educación primaria de niños y niñas es un derecho fundamental exigible de manera inmediata.

Las dificultades en la prestación de este servicio y, por tanto, en el cumplimiento de este derecho han sido objeto de reiterados pronunciamientos de este Tribunal, por ejemplo, en un caso de falta de vinculación oportuna de docentes, la sentencia **T-137 de 2015** indicó que la prestación efectiva del servicio educativo se refleja en diferentes aspectos dentro de los que se incluye la inversión de recursos humanos y físicos. Este fallo señaló que la materialización efectiva del derecho fundamental a la educación requiere que el Estado adelante acciones específicas que aseguren la prestación del servicio de forma eficiente y continua para todos los habitantes del territorio.

En particular, la Corte hizo énfasis en los fundamentos legales de esta obligación. En efecto, la Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la Ley General de Educación” define y desarrolla la organización y prestación del servicio en el mismo sentido de la Constitución Política. Asimismo, la Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros” define las competencias de las entidades territoriales y la obligación de asignar recursos suficientes para garantizar el servicio público de educación. El fallo llamó la atención sobre el artículo 5 que resalta los deberes de coordinación, necesarios para garantizar el mandato superior de asegurar la prestación adecuada de la educación y preservar las condiciones de acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, por lo que tal disposición incluye los siguientes deberes y competencias del Ministerio de Educación Nacional:

“(i) evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad. Esta facultad se podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados; (ii) prestar la asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, cuando a ello haya lugar; (iii) determinar los criterios a los cuales deben sujetarse las plantas docente y administrativa de los centros educativos y los parámetros de asignación de personal correspondientes a: alumnos por docente; alumnos por directivo; y alumnos por administrativo, entre otros, teniendo en cuenta las particularidades de cada región y, (iv) definir, diseñar y crear instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación”.

Particularmente, sobre las competencias de los Distritos, el artículo 7° de la Ley 715 de 2001 dispone que es su responsabilidad dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en condiciones de eficiencia y calidad, además de mantener la cobertura actual de estudiantes y propender por su ampliación.

#### ✓ **La accesibilidad de la educación**

La Corte Constitucional también se ha pronunciado de manera explícita sobre el componente de accesibilidad del derecho a la educación. En la sentencia **T-779 de 2011** estableció que en un país como Colombia en donde los índices de pobreza son muy altos y existen muchas necesidades básicas insatisfechas, la materialización del acceso a la educación debe tener en consideración la realidad presupuestal de las entidades del Estado que tienen la obligación de garantizar el goce efectivo del tal derecho. No obstante, este Tribunal resaltó que ello no implica que las entidades no se encuentren obligadas a asegurar el cubrimiento adecuado del servicio educativo, cuya prestación debe ser permanente, con ese fundamento ordenó la inclusión inmediata de las niñas afectadas en un programa de transporte escolar.

El mismo sentido, en las sentencias **T-690 de 2012** y **T-458 de 2013** y **T-008 de 2016**, esta Corporación reiteró que la accesibilidad material implica adoptar medidas que eliminen las barreras



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*NADIA BLEEL SCAFF*

*Senadora de la República*

que puedan desincentivar a los menores de su aprendizaje a pesar de las complejidades presupuestales. Las entidades obligadas no pueden dejar de resolver efectivamente las problemáticas educativas, entre ellas la prestación del servicio de transporte escolar, ya que esto pondría en riesgo de forma indefinida el disfrute del derecho fundamental a la educación.

En esta oportunidad, la Sala reitera la jurisprudencia de esta Corporación en la que establece que: (i) la educación es un derecho fundamental e inherente a la persona y un servicio público cuya prestación es un fin esencial del Estado; (ii) es gratuita y obligatoria para niños entre los 5 a 15 años de edad; (iii) la integran 4 características fundamentales que se relacionan entre sí, a saber: aceptabilidad, adaptabilidad, disponibilidad y accesibilidad; (iv) las entidades públicas de orden nacional y territorial tienen la obligación de garantizar el cubrimiento adecuado de los servicios de educación y de asegurar a los niños y niñas condiciones de acceso y permanencia en el sistema educativo; (v) los Distritos tienen la obligación de dirigir, planificar, y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básico y medio en condiciones de eficiencia y calidad y deben propender por su mantenimiento y aplicación; y (vi) la accesibilidad se refleja en la responsabilidad del Estado de eliminar todas las barreras que puedan desincentivar a los menores de edad de su aprendizaje.

## **FUNDAMENTOS LEGALES.**

### **Artículo 15 ley 715 de 2001.**

**Parágrafo 2°.** Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

## **2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA.**

En Colombia cada año más de 300.000 niños y adolescentes abandonan el colegio. Aunque la tasa de deserción desde preescolar hasta educación secundaria se ha reducido a más de la mitad entre 2002 y 2013, la proporción de niños en edad de cursar primaria que no están estudiando, de hecho,





AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*NADIA BLEEL SCAFF*  
*Senadora de la República*

ha aumentado, del 4% en 2000 al 9% en 2010. Aproximadamente uno de cada cinco estudiantes en Colombia no continúa estudiando después de la primaria (OCDE/CAF/CEPAL, 2014).<sup>1</sup>

Las constantes tasas de deserción y la débil transición indican que Colombia tiene uno de los porcentajes más altos de jóvenes entre los 15 y los 19 años de edad que no están estudiando; un 36% en total, es decir, más del doble que el promedio de la OCDE (13%).

Según los informes otorgados por la Universidad Nacional, el mayor índice de deserción se presenta por falta de apoyo interinstitucional donde se presenta los más bajos indicadores de cobertura para todos los apoyos, oscilando entre un 69% (alimentación) y un 53% (transporte).

El apoyo al transporte es considerado el menos frecuente en las instituciones, tanto a nivel nacional (64%) como por zona rural (54%) y urbana (68%).

El estudio adelantado por la Universidad Nacional incluye dentro de las recomendaciones para afrontar la deserción escolar y estructurar una política pública coherente con la realidad, la necesidad de brindar apoyo para el transporte para los estudiantes que se demoran más de media hora en llegar al colegio, priorizando las zonas rurales, indígenas y de alta presencia de población afro, como la zona Pacífica.<sup>2</sup>

A su vez, las recomendaciones emitidas por la OCDE, en materia de educación destacan la necesidad de inversión en los estudiantes Colombianos, *“El gasto público por estudiante en Colombia está muy por debajo del promedio de la OCDE y del de otras grandes economías emergentes en América Latina”*

La iniciativa propuesta responde a las recomendaciones enunciadas, garantizando el acceso a la educación mediante el incentivo económico de transporte escolar otorgado bajo circunstancias específicas, estableciendo esquemas de control y supervisión para la adecuada inversión de los recursos que mediante la ley 715 de 2001 son destinados para tal fin.

Pues si bien, el parágrafo 2 del artículo 15 de la ley en mención establece:

---

<sup>1</sup> Revisión de políticas nacionales de educación La educación en Colombia. OCDE 2016.

<sup>2</sup> INFORME FINAL Contrato de Interadministrativo No. 1039 celebrado entre El Ministerio de Educación Nacional y la Universidad Nacional de Colombia IDENTIFICAR Y REALIZAR UN ANÁLISIS DE LOS FACTORES ASOCIADOS A LA PERMANENCIA Y DESERCIÓN ESCOLAR DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DEL PAÍS.



*Parágrafo 2°. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.*

La realidad actual evidencia las siguientes problemáticas.

- Inaplicabilidad de la disposición contenida en la ley 715 de 2001 por parte de las entidades territoriales. El SGP incluye una asignación adicional de recursos, basada en el desempeño, conocida como el componente de calidad, con el fin de brindarles incentivos a los municipios certificados y no certificados para que mejoren los resultados del aprendizaje y reduzcan los índices de deserción escolar y repetición de grados. Sin embargo, el aumento paulatino de los costos de personal ha limitado los recursos que estaban disponibles para la inversión en calidad, los cuales representaron solamente el 8% del SGP.
- Ausencia de los incentivos de transporte escolar especialmente en la población rural.
- Exclusión como beneficiarios de subsidio de transporte a la población escolar en condiciones de discapacidad.
- Desconocimiento de la existencia de estos beneficios por parte de la población estudiantil.
- Inexistencia de una política de trato diferencial frente al acceso de la población estudiantil a los sistemas integrales de transporte masivo.

### 3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

- ✚ Crea el subsidio de transporte escolar o incentivo monetario a favor de los estudiantes que cuentan con barreras de movilidad hacia los planteles educativos derivados de condiciones geográficas, económicas o por encontrarse en situación de discapacidad.

Los recursos se derivan del sistema general de participación en educación del respectivo municipio, distrito en los términos del artículo 15 numeral 2, de la ley 715 de 2001.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*NADIA BLEL SCAFF*  
*Senadora de la República*

- ✚ Se crea la política de movilidad escolar en el sistema integral de transporte masivo a fin de establecer un trato de discriminación positiva en los valores de los pasajes dirigida a población estudiantil en los niveles de educación básica, secundaria y educación superior.

#### **4. PROPOSICIÓN**

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito poner a consideración del Honorable Congreso, este proyecto de Ley.

Cordialmente,

**NADIA BLEL SCAFF**  
Senadora de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA





AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*NADIA BLEEL SCAFF*

*Senadora de la República*

**PROYECTO DE LEY “TRANSPORTE ESCOLAR”. POR MEDIO DE CUAL SE ESTABLECEN  
MEDIDAS PARA CONTRARRESTAR LA DESERCIÓN ESCOLAR Y SE DICTAN OTRAS  
DISPOSICIONES**

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**TÍTULO I**

**ARTÍCULO PRIMERO. OBJETO:** Establecer medidas que permitan brindar apoyo económico a los estudiantes que cuentan con barreras de movilidad escolar, priorizando las zonas rurales, étnicas, raizales y los que se encuentren en situaciones de discapacidad.

**ARTICULO SEGUNDO. SUBSIDIO DE TRANSPORTE CONDICIONADO A LA ASISTENCIA ESCOLAR:** Las entidades territoriales otorgaran incentivo monetario para cubrir los costos de transporte hasta los establecimientos educativos oficiales, previo cumplimiento de los requisitos exigidos como criterios de asignación de beneficio.

El subsidio de transporte escolar estará condicionado al cumplimiento del compromiso de asistencia a clase durante el calendario académico.

**PARÁGRAFO:** El número de subsidios entregados cada año dependerá de la disponibilidad presupuestal apropiada del Sistema General de Participación (SGP) en educación del municipio o distrito.

**ARTICULO TERCERO. CRITERIOS DE ASIGNACION.** Serán criterios de asignación del beneficio de transporte escolar los siguientes:

- a) **Condiciones geográficas.** Cuando las condiciones geográficas derivadas de la ubicación del establecimiento educativo lo requieran o las distancias recorrida por el estudiante se configure como una barrera de acceso al plantel educativo.
- b) **Condición económica.** El subsidio de transporte escolar estará dirigido a la población estudiantil perteneciente a los estratos 1 y 2 económicamente vulnerables.
- c) **Situación de discapacidad.** Cuando por situaciones de discapacidad se dificulte la movilidad del estudiante al plantel educativo.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*NADIA BLEEL SCAFF*  
*Senadora de la República*

- d) **Condiciones de edad.** El subsidio de transporte escolar estará dirigido a los niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 17 años de edad.
- e) **Criterios de priorización.** Para la asignación del subsidio escolar se priorizará a la población estudiantil de las zonas rurales, indígenas y población afro.

**ARTICULO CUARTO. CRITERIOS DE EXCLUSIÓN BENEFICIARIOS.** Los estudiantes perderán automáticamente el subsidio de transporte en caso de presentarse alguna de las siguientes causales:

- a) Superar diez (10) inasistencias injustificadas a las actividades escolares en el año académico, exceptuando población en situación de discapacidad cuando demuestre que la ausencia es con ocasión a su condición.
- c) Incumplir con los criterios de asignación.
- d) pérdida de dos (2) años escolares consecutivos, salvo para el caso de estudiantes en situaciones de discapacidad asociadas con dificultades cognitivas.

**ARTICULO QUINTO. ADMINISTRACIÓN, CONTROL E INFORMACIÓN.** Corresponde a la secretaria de educación de la respectiva entidad territorial la administración y vigilancia del efectivo cumplimiento de la asignación de los subsidios de transporte escolar.

En el ejercicio de dicha función realizará informe anual al Ministerio De Educación del registro de beneficiarios y cobertura del municipio, distrito o departamento.

Las directivas de los centros educativos oficiales realizan la discriminación de la población que cumple con los criterios de asignación de subsidio de transporte escolar, a los cuales se les deberá otorgar la información necesaria para acceder a dichos beneficios.

**ARTICULO SEXTO. DEBER DE REGLAMENTACIÓN.** Los consejos municipales o distritales reglamentarán el proceso de selección de beneficiarios, valor, forma de pago y requisitos para acreditar los criterios de asignación, dentro de los parámetros establecidos en la presente ley.

**ARTICULO SEPTIMO. MEDIDA ALTERNATIVA.** Los municipios que no cuenten con medios de transporte convencional, invertirán los recursos destinados a subsidio de transporte en la adquisición de instrumentos de movilidad de acuerdo a las condiciones geográficas y el entorno cultural.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*NADIA BLEL SCAFF*  
*Senadora de la República*

**ARTICULO OCTAVO. POLITICA DE MOVILIDAD ESCOLAR EN SITM.** En el término de 6 meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, el gobierno nacional a través del Ministerio Del Ministerio De Transporte Y Ministerio Educación creara la política de movilidad escolar en los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, estableciendo tarifas diferenciales para la población estudiantil de los niveles de educación básica primaria, básica secundaria, educación media y educación superior.

**ARTICULO NOVENO. VIGENCIA.** La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**NADIA BLEL SCAFF**  
Senadora de la Republica

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA