

**PEDRO  
FLOREZ**  
SENADOR

pedro.florez@senado.gov.co  
Instagram: @PedroHFlorez  
X: @PedroHFlorez  
www.pedroflorez.com

VI

Bogotá, D.C., febrero 19 de 2025

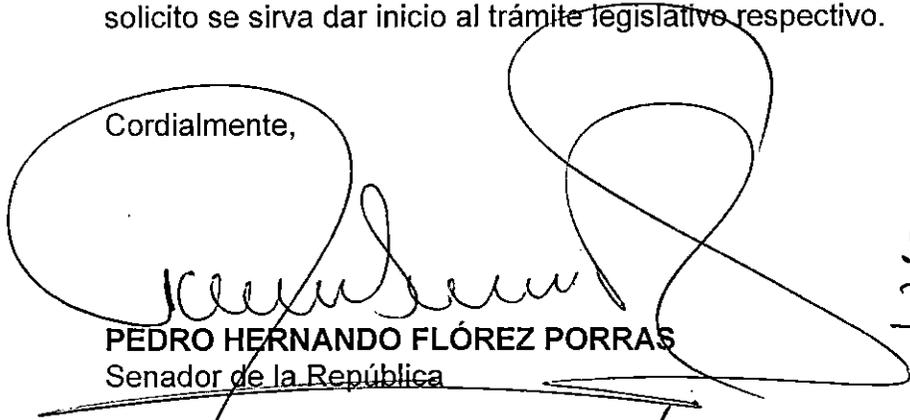
Doctor,  
**DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ**  
Secretario General  
Senado de la República  
Ciudad

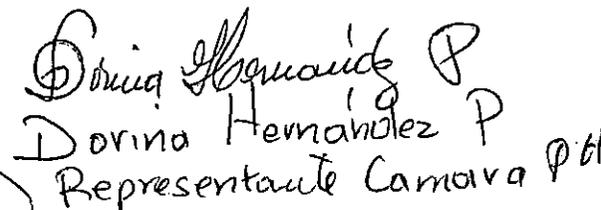
**Asunto:** Radicación de proyecto de ley "Por medio de la cual se modifica el artículo 72 de la Ley 115 de 1994".

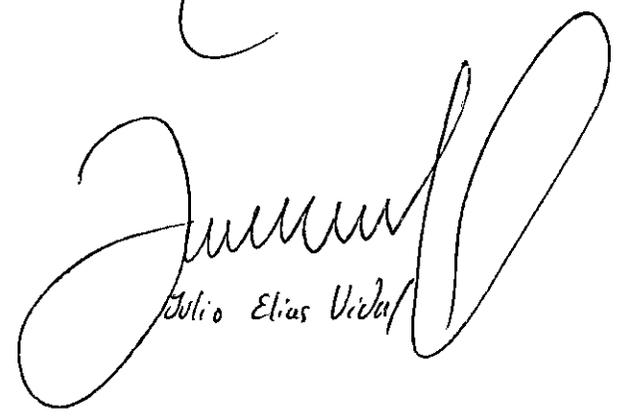
Respetado Secretario General,

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legal ente, me permito respetuosamente radicar el proyecto de ley de referencia y, en consecuencia, le solicito se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,

  
**PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS**  
Senador de la República

  
Dorina Hernández P  
Representante Cámara P. U.

  
Julio Elías Vidas

**Proyecto de Ley No. 316 de 2025 Senado**  
**"Por medio de la cual se modifica el artículo 72 de la Ley 115 de 1994"**

**El Congreso de Colombia**

**Decreta**

**Artículo 1. Objeto.** El objeto de la presente ley es reconocer el Plan Nacional de Desarrollo Educativo como un instrumento estratégico, participativo y vinculante para orientar la planificación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del sector educativo en Colombia y como un marco de referencia obligatorio para los planes de desarrollo nacionales y territoriales en cada periodo gubernamental.

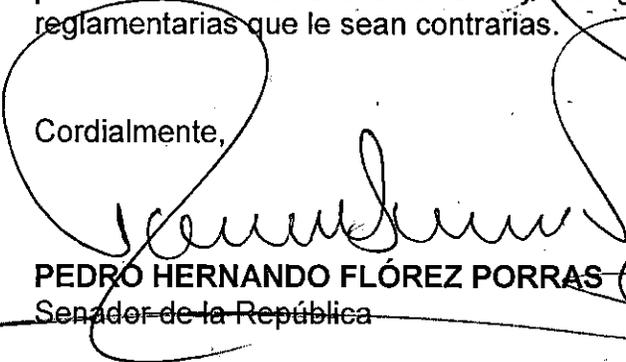
**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 72 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

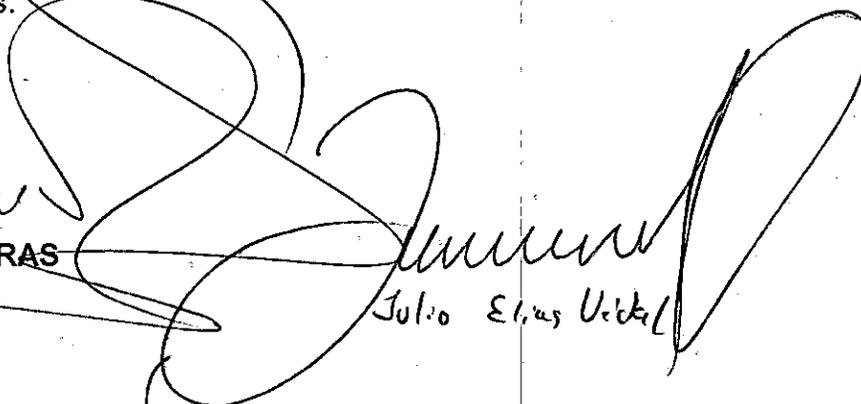
**ARTÍCULO 72. Plan Nacional de Desarrollo Educativo.** El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, y asegurando la participación de las comunidades educativas, los pueblos étnicos y los diferentes sectores sociales formulará, por lo menos, cada diez (10) años el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandamientos constitucionales y legales para el cumplimiento y la garantía del derecho a la educación.

Por su carácter participativo, este plan será de carácter vinculante, deberá ser evaluado permanentemente y constituirá un marco de referencia obligatorio para la formulación de las estrategias y metas del sector educativo en los planes de desarrollo nacionales y territoriales correspondientes a cada periodo gubernamental.

**Artículo 3. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
**PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS**  
Senador de la República

  
Julio Elias Uickel

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 19 del mes Febrero del año 2005

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 376 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.º Pedro Foiet Romas, Julio Elías Vidal

H.º Dorina Hernández Palomino

  
~~SECRETARIO GENERAL~~

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley busca fortalecer la planificación estratégica del sector educativo colombiano mediante la modificación del artículo 72 de la Ley 115 de 1994. En este sentido, la iniciativa propone reconocer al Plan Nacional de Desarrollo Educativo como un instrumento estratégico, participativo y vinculante que oriente de manera efectiva las políticas educativas y garantice su integración con los planes de desarrollo nacionales y territoriales.

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de esta iniciativa legislativa es actualizar el marco normativo del Plan Nacional de Desarrollo Educativo, puntualmente el artículo 72 de la Ley 115 de 1994, con el propósito de otorgarle carácter vinculante. Con esta reforma, se busca asegurar que el plan sirva como referencia obligatoria en la definición de estrategias, programas y metas del sector educativo, promoviendo políticas públicas de Estado y una gestión pública coherente, eficiente y alineada con los principios constitucionales de equidad, calidad y acceso universal a la educación.

### 2. MARCO CONSTITUCIONAL Y CONTEXTO LEGAL

La Constitución Política de 1991 reconoce la educación como un derecho de las personas y como un servicio público que tiene una función social y estipula que le 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 (artículo 67).

La Ley 115 de 1994, conocida como la Ley General de Educación, reconoce la necesidad de un marco de planeación que permita garantizar la calidad y cobertura del servicio educativo en todo el territorio nacional. En este sentido, la mencionada norma 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".

Con el fin de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales relacionados con la prestación del servicio educativo, la Ley General de Educación le dio vida al Plan Nacional Decenal de Educación, un documento indicativo que se construye como mínimo cada diez años y que incluye los lineamientos y estrategias necesarias para lograrlo. En este sentido, el Plan Nacional Decenal de Educación debe ser elaborado por el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con las entidades territoriales, y también permite la participación de la sociedad civil, el sector privado y los diferentes actores relacionados con la

ejecución de políticas y programas en materia educativa en el proceso de construcción.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que el carácter no vinculante del Plan Nacional de Desarrollo Educativo ha limitado su efectividad como herramienta de política pública. La planificación educativa carece de continuidad entre los distintos periodos gubernamentales, y los planes de desarrollo territoriales no siempre integran los lineamientos del plan nacional, lo que genera fragmentación y desigualdad en la prestación del servicio educativo.

### 3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de tres artículos. El primero, establece el objeto de la iniciativa; el segundo, plantea la modificación del artículo 72 de la Ley 115 de 1994; y, finalmente, el tercer artículo contiene la vigencia y derogatorias.

De esta manera, la propuesta indica que el Plan Nacional de Desarrollo Educativo:

- Será formulado por el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales y con la participación activa de las comunidades educativas, los pueblos étnicos y los diferentes sectores sociales.
- Deberá ser elaborado, al menos, cada 10 años, evaluado de manera permanente, y actualizado según los mandatos constitucionales y legales.
- Tendrá carácter vinculante y será obligatorio como marco de referencia para la formulación de los planes de desarrollo nacionales y territoriales.

A continuación, se presenta de manera comparada el cambio normativo propuesto:

Ley 115 de 1994	Proyecto de Ley
<p><b>ARTÍCULO 72. Plan Nacional de Desarrollo Educativo.</b> El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, <del>preparará</del> por lo menos cada diez (10) años del Plan Nacional de Desarrollo Educativo que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandamientos constitucionales y legales <del>sobre la prestación del servicio educativo.</del> Este Plan tendrá, <del>carácter indicativo,</del> será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo.</p>	<p><b>ARTÍCULO 72. Plan Nacional de Desarrollo Educativo.</b> El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, <u>y asegurando la participación de las comunidades educativas, los pueblos étnicos y los diferentes sectores sociales</u> formulará, por lo menos, cada diez (10) años <u>el</u> Plan Nacional de Desarrollo Educativo, que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandamientos constitucionales y legales <u>para el cumplimiento y la garantía del</u> derecho a la educación.</p>

<p><del>PARÁGRAFO. El primer Plan decenal será elaborado en el término de dos (2) años a partir de la promulgación de la presente ley, cubrirá el período de 1996 a 2005 e incluirá lo pertinente para que se cumplan los requisitos de calidad y cobertura. Reglamentado Decreto Nacional 1719 de 1995.</del></p>	<p><u>Por su carácter participativo, este plan será de carácter vinculante, deberá ser evaluado permanentemente y constituirá un marco de referencia obligatorio para la formulación de las estrategias y metas del sector educativo en los planes de desarrollo nacionales y territoriales correspondientes a cada periodo gubernamental.</u></p>
--	--

#### 4. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA

Los Planes Nacionales de Desarrollo Educativo, también conocidos como Planes Nacionales Decenales de Educación, son un instrumento que incluyó la Ley General de Educación –Ley 115 de 1994– como vehículos para facilitar la participación democrática en la construcción y seguimiento a las políticas públicas educativas y para dar cumplimiento a los mandamientos constitucionales y legales sobre el derecho a la educación y la prestación del servicio educativo. Con su formulación se buscaba, además, que el país contara con una visión de largo plazo de la educación, capaz de superar la concepción particular de cada administración, con el fin de convertirla en una política de Estado y no en política de gobierno.

Hasta el momento se han formulado tres Planes Nacionales de Desarrollo Educativo:

- **Primer Plan Decenal de Educación 1996-2006 “La Educación un Compromiso de Todos”**, cuyo objetivo fue “(...) concitar la confluencia de voluntades y esfuerzos de toda la nación alrededor del proyecto educativo más ambicioso de nuestra historia: la formación de seres humanos integrales, comprometidos socialmente con la construcción de un país en el que primen la convivencia y la tolerancia, seres humanos con capacidad de discrepar y argüir sin emplear la fuerza, seres humanos preparados para incorporar el saber científico y tecnológico de la humanidad a favor de su propio desarrollo y del país”.
- **Segundo Plan Decenal de Educación 2006-2015 “Un pacto social por la educación”**, el cual se definió como se define como “un pacto social por el derecho a la educación” y cuya finalidad era “servir de ruta y horizonte para el desarrollo educativo del país en el próximo decenio, de referente obligatorio de planeación para todos los gobiernos e instituciones educativas y de instrumento de movilización social y política en torno a la defensa de la educación, entendida ésta como un derecho

**PEDRO  
FLOREZ**

SENADOR

pedro.florez@senado.gov.co

Instagram: @PedroHFlorez

X: @PedroHFlorez

www.pedrofflorez.com

fundamental de la persona y como un servicio público que, en consecuencia, cumple una función social”.

• **Tercer Plan Decenal de Educación 2016-2026 “El camino hacia la calidad y la equidad”**, que planteó principios orientadores dirigidos a ayudar a construir la paz y consolidar el sentimiento de nación; la construcción de una cultura ciudadana y un desarrollo individual y colectivo que contribuyan a las transformaciones que requiere el país; impulsar el desarrollo humano, el cierre de brechas de equidad; entender la educación como un derecho con una educación pública de calidad y gratuita; ratificar la educación como responsabilidad de toda la sociedad y la ampliación de la educación en todos los ámbitos, no solo de la educación formal

#### **Logros y retos pendientes de los PNDE**

Los PNDE han logrado grandes movilizaciones sociales para pensar la educación del país: Avances en la autonomía institucional; mejora en la formación de docentes; aumento de la cobertura en todos los niveles; generación de espacios de participación democrática: Gobierno Escolar - Consejos directivos; visibilización de la primera infancia y avance en su cobertura; y, avances en materia de etnoeducación.

Sin embargo, no se ha logrado que la sociedad en su conjunto asuma la responsabilidad con la educación (Artículo 67 de la Constitución Política); por el contrario, ha sido escasa la incorporación de los PNDE los Planes de Desarrollo regionales y nacionales, generando que no se cuente con un sistema educativo cuya articulación entre sus diferentes niveles permita el logro de los fines y objetivos de la educación; además, se mantienen las profundas brechas en calidad educativa dentro de los espacios urbanos y entre estos y el territorio rural y se carece de un sistema pertinente de formación docente como base de la mejora de la educación en todos los niveles. Adicionalmente, los desafíos y lineamientos planteados en el PNDE como temas de urgencia para el sistema educativo han tenido una débil o nula incorporación en los Planes de Desarrollo tanto nacionales como territoriales y se han tenido una débil evaluación, así como la ausencia de mirada de largo aliento para la educación, lo cual ha generado planes sectoriales en cada gobierno, desarticulados y carentes de evaluación y falta de correspondencia con los esfuerzos de una amplia participación con los que han sido construidos los PNDE.

Es deseable que estos planes que se han venido construyendo como instrumento indicativo, y definido su seguimiento, tal como lo plantean el marco legal, estén facultados para que en realidad sean considerados en los Planes de Desarrollo como guía y faro para alcanzar las urgentes y profundas transformaciones que

requiere el sistema educativo en Colombia. La utilidad de los planes decenales de educación es lo que permitiría avanzar hacia una visión colectiva para lograr metas y objetivos de largo plazo, relacionados con la cobertura y la pertinencia educativa en nuestro país y avanzar hacia una visión de sociedad que corresponda a los principios de equidad, igualdad, democracia, y hacia una educación que tal como la define la Constitución.

Hoy la mayor parte de la educación pública, y gran parte de la privada, carecen de los recursos pedagógicos, de infraestructura, tecnológicos y demás que garanticen una educación integral en las dimensiones cognitiva, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, emocional, ambiental y ciudadana; es decir, una educación que contribuya desarrollo integral de la persona humana solo está reservada para quienes tienen recursos para pagarla.

Si bien la educación no es la única responsable de las transformaciones que requiere el país para avanzar hacia una sociedad más digna, equitativa, justa y en paz, no hay transformación posible sin el concurso del sistema educativo que dote a todos los ciudadanos y ciudadanas de las capacidades para participar en condiciones de igualdad y dignidad con pensamiento crítico y constructivo en las decisiones que les afectan, en los ámbitos económico, político, social, cultural y ambiental así como en defensa de los Derechos Humanos, la paz, la democracia, la justicia, la equidad, la libertad y la solidaridad.

Todas las dimensiones que se han descrito, que constituyen una buena y completa educación, hacen parte de los fines de la educación prescritos en el artículo 6 de la mencionada Ley 115 de 1994 y por tanto, una educación pertinente es aquella que garantiza a todas las personas el desarrollo de todas sus dimensiones y capacidades para actuar de manera responsable, libre y digna en la sociedad y no, como se cree hoy en día, que la educación de calidad es la que entrena para pruebas estandarizadas como las pruebas SABER o las pruebas PISA que no evalúan todas esas dimensiones ni reconocen la diversidad humana y cultural de la sociedad colombiana.

Los Planes Decenales de Educación permitirían avanzar hacia metas si se utilizaran como políticas de Estado y no como política de gobierno; es decir que independientemente de los cambios de administración, el país pueda avanzar hacia un propósito de nación que pasa por lograr profundas transformaciones en el sector educativo y que requieren de un esfuerzo de largo plazo no alcanzable en 4 años que dura un periodo de gobierno. Lamentablemente esto no ha ocurrido así y en los tres planes decenales de educación, los retos y desafíos señalados de manera participativa por la comunidad educativa y la sociedad en general, no se

han cumplido y por el contrario se repiten sin lograr alcanzar sus metas y objetivos.

En el informe de seguimiento del segundo PNDE 2006 – 2016, tiene el dicente título de “Segunda oportunidad desperdiciada” y lo mismo se podría decir del tercer PNDE 2016 – 2026, pues avanzado más del 80%, en general los avances han sido escasos. Según los informes del Objetivo de Desarrollo Sostenible #4 que busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, si bien se ha avanzado en cobertura en educación primaria, uno de cada cuatro menores no asiste a la escuela; el 50% de niños y niñas abandonan la educación al terminar la educación básica y de quienes asisten a la educación media más de la mitad no acceden a la educación superior.

El que los Planes Nacionales Decenales de Educación no logren convocar a la ciudadanía para que se cumplan, se debe principalmente a dos problemas. En primer lugar, la Ley los define de un plan de carácter indicativo lo cual es interpretado por muchos como que no tiene naturaleza vinculante y por lo tanto no es de obligatorio cumplimiento. En segundo lugar, la formulación de estos planes ha carecido de una participación incidente desde las diferentes regiones, de modo que atiendan a las necesidades de los contextos y que respondan a la gran diversidad étnica, cultural y ambiental que caracteriza a la nación colombiana. Si bien en los anteriores PNDE se han realizado encuestas masivas, no se han generado los espacios para escuchar la voz, los conocimientos y saberes de los territorios para darle un sentido profundo a lo que se entiende por pertinencia educativa.

De otra parte, tal como está planteado el artículo 72 la construcción de los Planes Decenales de Educación se plantea como un ejercicio de arriba hacia abajo a cargo del Ministerio de Educación con las secretarías definir cada Plan de Desarrollo Educativo y no visibiliza al sector educativo ni a las comunidades locales en su rica diversidad.

Así, las consecuencias de que los PNDE no sean vinculantes y no sean genuinamente contruidos de manera participativa son: i) no nos obligamos como país tomar el rumbo hacia las grandes transformaciones que requiere la educación y que sea la base de un país más equitativo; y, ii) no está explícito que sean las propias comunidades educativas: estudiantes, docentes, estamentos directivos, las familias, y los demás sectores sociales los que planteen y construyan propuestas adecuadas a sus realidades y contextos.

En definitiva, esta reforma responde a la necesidad de consolidar una política educativa coherente y sostenible que trascienda los cambios de gobierno. El carácter vinculante del Plan Nacional de Desarrollo Educativo permitirá:

- Promover una mayor coherencia entre los planes de desarrollo nacionales y territoriales, garantizando la alineación de los objetivos educativos en todo el país.
- Fomentar la participación activa de las comunidades educativas, asegurando que las políticas reflejen las realidades y necesidades de los territorios.
- Fortalecer el seguimiento y la evaluación del sector educativo, con un enfoque en resultados y cumplimiento de metas.

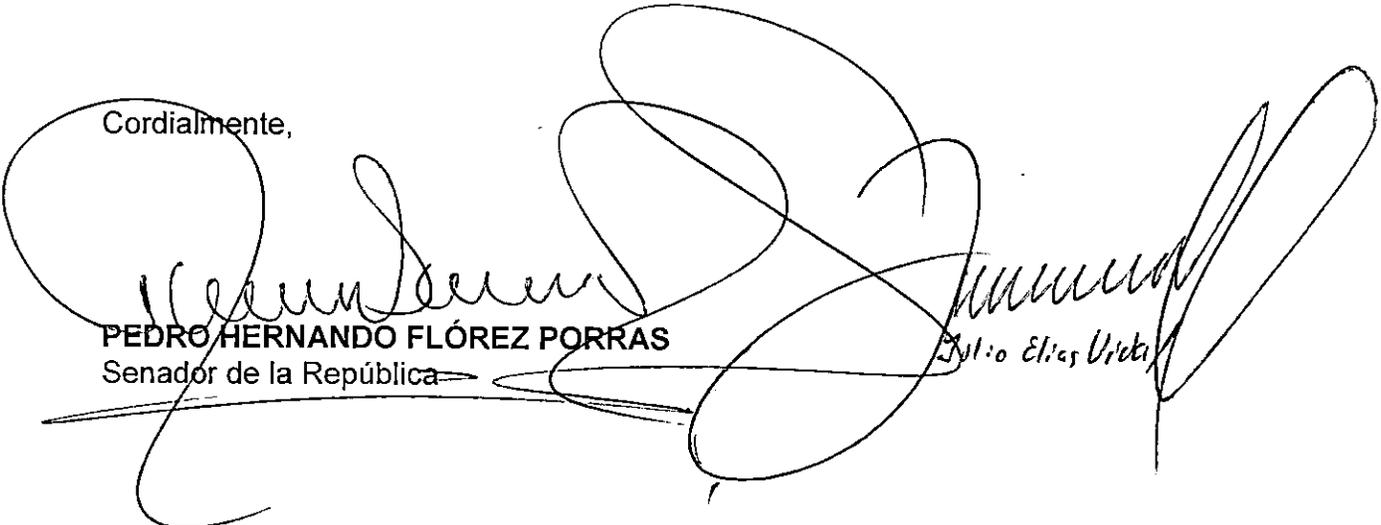
Asimismo, esta modificación es una respuesta al desafío de garantizar el derecho a la educación en un contexto de creciente desigualdad y diversidad cultural. El plan, como instrumento vinculante, se convierte en una herramienta clave para promover la equidad, la calidad y la pertinencia en la educación, elementos esenciales para el desarrollo social y económico del país.

## 5. CONCLUSIÓN

El presente proyecto de ley representa un paso decisivo para consolidar un sistema educativo más equitativo, inclusivo y eficiente. Al hacer vinculante el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, se asegura que las políticas del sector estén alineadas con las metas nacionales de desarrollo y que la educación continúe siendo un pilar fundamental para la construcción de un país más justo y próspero.

Por estas razones, se solicita al Honorable Congreso de la República dar trámite a este proyecto de ley.

Cordialmente,

  
**PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS**  
Senador de la República

*Julio Elías Uribe*

# SENADO DE LA REPÚBLICA

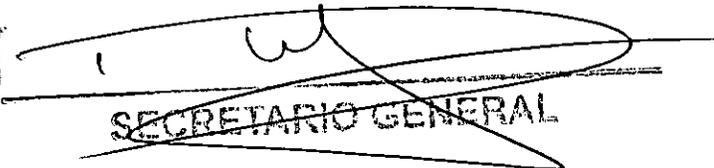
Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5° de 1.992).

El día 19 del mes febrero del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
N° 376 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H. Pedro Florez Torres, Julio A. Elías Vidal.

H.R. Porino Hernández Palomino.

  
~~SECRETARIO GENERAL~~