



MinEducación
Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Bogotá

Doctor
EDGAR ALEXANDER CIPRIANO MORENO
Representante a la Cámara
Congreso de la República
Ciudad

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL 15-09-2014 12:05:55
Al Contestar Cite este Nro.: 2014EE69901 O 1 Fol:1 Anex:0
Origen: Sd:320 - ASESORES DEL DESPACHO / WILSON CEPED
Destino: CONGRESO DE LA REPUBLICA / HR EDGAR CIPRIANC
Asunto: CONCEPTO MEN A CAMARA PL 29-14 C FORTALECIMII
Observ.:

Respetado Representante Cipriano:

En atención a su escrito, en el que solicita al Ministerio de Educación Nacional emitir concepto frente al proyecto ley No 29 de 2014 – Cámara *“Por medio de la cual se fortalece el sistema de atención en materia de desarrollo infantil temprano, educación preescolar, básica primaria y secundaria en áreas urbanas y rurales y se dictan otras disposiciones”*, le informo que una vez analizado su contenido, estimamos necesario hacer las siguientes consideraciones:

I. CONSIDERACIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL.

1. En cuanto al costo de la iniciativa.

En términos generales, el proyecto de ley tiene como finalidad establecer distintos tipos de medidas, todas ellas orientadas a fortalecer el servicio público educativo y la atención integral a la primera infancia. Por eso, propone por ejemplo: una adecuación a la infraestructura educativa, medidas para aumentar la asignación básica mensual de los educadores oficiales; implementar la jornada única escolar, aumentar la alimentación escolar, y por último, la iniciativa hace ciertas regulaciones que buscan garantizar la calidad de la educación y de la atención integral a los niños entre los 0 y 6 años de edad.

Ahora, si bien es innegable la intención loable que tiene la iniciativa, encontramos que la misma, en su gran mayoría, busca aumentar el contenido prestacional del derecho fundamental de la educación que hoy en día es reconocido por parte del Estado colombiano; aspecto que inexorablemente conlleva a que de ser aprobado el proyecto de ley analizado, se generarían nuevos gastos recurrentes que tendrían que ser asumidos por el sector educativo lo que demandaría mayores recursos públicos que deben ser tenidos en cuenta por el Legislador.

Sin embargo, ponemos de presente que la exposición de motivos no cumple con lo ordenado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 según el cual, se deben indicar las fuentes de financiación que permitan sufragar los gastos que genere un determinado proyecto de ley.

Sobre este tema, en reciente jurisprudencia, la Corte Constitucional ha advertido que una ley puede ser declarada inexecutable cuando el Congreso de la República durante su trámite de aprobación, haya omitido analizar el costo fiscal que ésta pueda generar. En efecto, la Corte en la sentencia C-700 de 2010 se pronunció frente a este vicio que pueden contener las leyes:

Calle 43 N° 57-14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953

www.mineduccion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co



MinEducación

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

“En segundo lugar, la Corte constató que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Óscar Iván Zuluaga, cumplió con suficiencia la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia constitucional sobre el efecto fiscal de las disposiciones objetadas exigido por el artículo 7° de La Ley 819 de 2003, presentando a las células legislativas un informe pormenorizado del grave impacto a las finanzas públicas que se ocasionaría con su adopción. En cambio, el Congreso no desvirtuó las razones aducidas por el Gobierno y, a pesar de ello, continuó con el trámite legislativo. En efecto, en el curso del debate legislativo, el Ministro presentó ante la Cámara de Representantes, un estudio detallado del impacto fiscal de los artículos 2° y 3° del proyecto de ley objetado, en relación con (i) el valor de las transferencias a las Asambleas Departamentales sin el proyecto de ley, (ii) de las nuevas prestaciones sociales incorporadas al proyecto y (iii) de los efectos fiscales del mismo, sobre el cual destaca que ¿en total los departamentos tendrían que aumentar sus gastos de funcionamiento, en 20% en dichos entes territoriales, algunos de los cuales no podrán atender sus gastos de funcionamiento, pues su situación es deficitaria menciona especialmente los casos de Putumayo, La Guajira y Chocó. Además, expuso cómo se afectaría la inversión pública en los departamentos.

No obstante, en ninguna de las ponencias presentadas en las Comisiones Permanentes y Plenarias de las Cámaras, se consignó el análisis a que hace referencia el artículo 7°, sino que se limitaron en la exposición de motivos a señalar razones de otro orden, concernientes a la necesidad de hacer claridad sobre la remuneración y el régimen prestacional de los miembros de las asambleas departamentales, pero sin ninguna evaluación sobre las consecuencias fiscales que tendría para las finanzas departamentales. Por tal motivo, la objeción por desconocimiento del artículo 151 de la Constitución Política también prospera y en consecuencia, conduce a la inexequibilidad de los artículos 2° y 3° del proyecto de ley examinado”¹.

Por lo anterior, el proyecto de ley analizado puede contrariar el artículo 151 de la Constitución Política por cuanto en su redacción no se tuvieron en cuenta las directrices que imponen normas de superior jerarquía normativa, como es en este caso, el artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003.

En ese mismo sentido, la iniciativa también puede vulnerar el criterio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 Superior, cuyo principal objetivo es orientar la intervención del Estado en la economía y particularmente, en la regulación que éste haga en materia de servicios públicos, de tal forma que las medidas que lleguen a ser adoptadas sean el producto de los análisis necesarios que permitan garantizar la estabilidad económica del país, ya que no reconocer los derechos prestacionales es igualmente grave que reconocerlos y no poderlos cumplir por falta de una planeación responsable. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en el siguiente pronunciamiento:

“Según lo expuesto, se tiene que el criterio de SF [sostenibilidad fiscal] está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Esto a partir de la evaluación de esa diferencia entre los distintos

¹ Sentencia C-700 de 2010.



presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen.

En cambio, el Acto Legislativo [haciendo referencia al Acto No 3 de 2011] define a la SF como un "marco" que tiene la función de "orientar". La acepción usual de esos conceptos indica que la SF, así entendida, consiste en un patrón o guía para la actuación de las autoridades del Estado. Al carecer de la naturaleza y peso específico de los principios constitucionales, no cumple objetivos autónomos ni prescribe mandatos particulares que deban ser optimizados, sino que es un herramienta que solo adquirirá validez y función constitucionalmente relevante cuando permita cumplir los fines para los cuales fue prevista. Estas finalidades, debe insistirse, por expresa prescripción del Acto Legislativo 3/11, no son otras que las propias del Estado Social y Democrático de Derecho".

2. Artículo 2 (inciso 2º).

"Formación para el Desarrollo Infantil Temprano (DIT). El Gobierno Nacional promoverá y verificará la capacitación y formación mínima a través de la titulación o certificación técnica de las personas que ejerzan funciones de cuidado, acompañamiento y guardería de menores entre cero y cinco años de edad.

El Gobierno Nacional velará para que el servicio docente preescolar sea prestado por profesionales en la materia" (resaltado fuera de texto).

Como asunto previo, el Ministerio no comparte que el inciso 2º haga parte de este artículo, porque da a entender que el servicio de la educación preescolar hace parte de la educación inicial la cual es ofrecida a los niños entre los 0 y 5 años de edad en el marco de la atención integral a la primera infancia. Es de anotar que no compartimos dicha asimilación, pues se tratan de servicios que conceptualmente atienden a finalidades y se desarrollan en espacios distintos, y por ende, no pueden estar sujetos a una misma regulación en lo que tiene que ver con el personal que se requiere para su prestación.

Sin perjuicio de lo anterior, y hecho un análisis de fondo al inciso en comento, encontramos que el mismo podría ser contrario a algunos postulados constitucionales, tal como a continuación se expone:

Debemos partir de la base de que los docentes y directivos docentes oficiales que prestan sus servicios en la educación preescolar, son vinculados mediante un sistema de carrera administrativa, el cual se encuentra regulado en el Decreto Ley 1278 de 2002. Por lo tanto, es dicha norma la que regula las condiciones de ingreso y ascenso en el escalafón y las causales de retiro del mismo.

Así mismo, por las particularidades del ejercicio de la docencia oficial, la carrera administrativa consagrada en el citado Decreto, tiene un carácter especial dado que no se encuentra sometida a las normas de la carrera administrativa general, contenidas en la Ley 909 de 2004. Sin embargo, esa especialidad no se fundamenta en algún mandato constitucional, sino que fue reconocida por el legislador extraordinario (Decreto Ley 1278 de 2002).



MinEducación

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ahora bien, y es aquí en donde viene nuestro reparo, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en señalar que las carreras administrativas especiales de origen legal, están sometidas a la administración y vigilancia por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil –CNSC-. Al respecto se resalta el siguiente pronunciamiento:

“La Corte encuentra que, respecto a los sistemas especiales de origen legal, denominados por el legislador sistemas específicos de carrera, una interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 de la Carta Política permite concluir que los mismos deben ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal y como ocurre con el sistema general de carrera. La posición de la Corte se fundó en cinco argumentos de carácter hermenéutico que la llevaron a preferir esta posición jurisprudencial, por encima de las demás”².

Con fundamento en lo anterior, y de acuerdo con lo previsto en el Decreto Ley 1278 de 2002, los docentes oficiales de preescolar ingresan al servicio mediante un concurso público de méritos el cual es organizado por la CNSC y por lo tanto, es dicha entidad la que verifica que los aspirantes al empleo público acrediten la formación académica que exige la norma, esto es: i) Título de normalista superior ii) Licenciado o iii) Título profesional distinto al anterior más programa de pedagogía o un título de especialización en educación³.

En ese orden de ideas, el inciso 2º del artículo 2 se aparta de lo explicado hasta aquí, pues encomienda al Gobierno Nacional para que asegure que el servicio de la educación preescolar sea “prestado por profesionales en la materia”. Es decir, atribuye funciones de inspección y vigilancia sobre una carrera administrativa especial de origen legal las cuales son privativas de la CNSC, en virtud de lo establecido en el artículo 130 Superior.

3. Artículos 4 y 5.

“Artículo 4. Recursos. Los recursos que se presupuesten para la atención de menores entre cero y cinco años de edad se destinarán a financiar la prestación del servicio en particular para:

4.1. Pago del personal profesional y administrativo de las instituciones, en las que se preste el servicio de cuidado, acompañamiento y guardería de menores entre cero y cinco años de edad y sus prestaciones sociales.

4.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento.

4.3. Formación profesional y actualización de las personas que ejerzan funciones de cuidado, acompañamiento y guardería de menores entre cero y cinco años de edad.

Se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio de cuidado, acompañamiento y guardería de menores entre cero y cinco años de edad, siempre y

² Sentencia C-471 de 2013.

³ Cfr. Artículo 21.



cuando se pague el valor por niño que establezca la metodología de distribución de recursos”.

“Artículo 5. Criterios de distribución de recursos. Los recursos para el cuidado, acompañamiento y guardería de menores entre cero y cinco años de edad serán distribuidos por municipios y distritos atendiendo los criterios que se señalan a continuación. En el caso de municipios no certificados los recursos serán administrados por el respectivo Departamento.

5.1. Población atendida

5.2. Anualmente se determinará la asignación por niño.

La Nación definirá la metodología para el cálculo de la asignación por niño y anualmente fijará su valor.

La asignación por niño se multiplicará por la población de niños entre cero y cinco años en cada municipio y distrito.

Cuando la Nación constate que una entidad territorial recibió más recursos de los que le correspondería de conformidad con la fórmula establecida en el presente artículo, su participación deberá reducirse hasta el monto que efectivamente le corresponda. Cuando esta circunstancia se presente, los recursos girados en exceso se deducirán de la asignación del año siguiente.

Después de determinar la participación por niño entre cero y cinco años, el Conpes anualmente distribuirá el saldo de los recursos disponibles atendiendo el criterio de equidad. A cada distrito o municipio se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.6.2.”

Los anteriores artículos pretenden hacer una regulación similar a la que efectúa la Ley 715 de 2001 en materia de educación preescolar, básica y media. En ese sentido, debemos recordar que la citada norma consagra que el referido servicio público está a cargo de los departamentos y distritos; además, abre la posibilidad para que también sean responsables los municipios, siempre y cuando obtengan la certificación que acredite que ellos cuentan con la capacidad técnica y administrativa suficiente para asumir dicha competencia.

En cualquier caso, y en cumplimiento del artículo 356 de la Constitución, las entidades territoriales certificadas en educación son beneficiarias de los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP– con los cuales pueden financiar las competencias que en materia educativas les han sido descentralizadas.

Como podemos ver, esta forma de organizar la educación en los niveles de preescolar, básica y media es la que pretende ser acogida mediante los artículos 4 y 5 de la iniciativa. El primero de ellos establece las competencias que tendrían los municipios certificados en materia de atención integral a la primera infancia, mientras que el segundo, determina las reglas para distribuir entre dichas entidades territoriales los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, haciendo la



MinEducación

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

salvedad de que si los municipios no se certifican, las competencias y los recursos estarían a cargo de los respectivos departamentos en los cuales aquellos se encuentren ubicados.

Analizado lo anterior, y como asunto previo, debemos decir que en la actualidad, la forma como el Estado tiene diseñado el servicio de la atención integral a la primera infancia difiere de la manera como lo está el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media.

Así, mientras que en el primero de ellos hay una concurrencia de entidades del orden nacional y territorial que se encargan de la prestación directa de los distintos componentes que conforman la atención integral, en el segundo, las entidades territoriales certificadas en educación son las únicas responsables de la efectiva prestación del servicio al interior de su jurisdicción.

De allí que actualmente, en la educación preescolar, básica y media se maneja la "certificación", como requisito indispensable para la administración del mencionado servicio público y la obtención de los recursos provenientes del SGP. Entre tanto, en la atención integral a la primera infancia dicho requisito no opera, haciendo la salvedad que no podría hacerse extensible la certificación prevista en la Ley 715 de 2001, pues ésta se encuentra atada al cumplimiento de unos requisitos los cuales se orientan a demostrar que los municipios tienen la suficiente capacidad institucional para prestar un determinado y específico servicio público (y no otro como lo es la atención integral a la primera infancia que por su concepción y alcance difiere diametralmente).

En todo caso, y suponiendo de que la intención del proyecto de ley fuera la de descentralizar territorialmente el servicio de la atención integral a la primera infancia para que fueran los municipios certificados lo que se encargaran exclusivamente de la prestación de este servicio (aspecto que por lo demás, contraría la manera como hoy en día se encuentra diseñada la estrategia del Gobierno Nacional denominada de Cero a Siempre), debemos recordar que el Legislador tiene una limitante para hacer este tipo de regulaciones, de acuerdo con lo previsto en los artículos 151 y 288 de la Constitución Política que establecen lo siguiente:

"Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara".

"Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley".

De acuerdo con los anteriores mandatos constitucionales, tenemos que el Legislador cuando pretenda realizar una distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales deberá hacerlo a través de leyes que tengan el rango de "orgánica", de lo contrario, la iniciativa

Calle 43 N° 57-14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953

www.mineduccion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co



podría contener un vicio de inconstitucionalidad. Al respecto, se destaca el siguiente pronunciamiento:

“En esas condiciones, si relacionamos esos principios con los artículos constitucionales específicos que hablan del ordenamiento orgánico territorial, podemos concluir que la Carta ha querido conferir una especial fuerza normativa y una mayor estabilidad a ciertos contenidos del ordenamiento territorial, al establecer una reserva de ley orgánica en este campo. De esa manera la Carta busca una mejor sistematización de este trascendental tema, que no sólo está ligado a la eficiencia misma del cumplimiento de las funciones del Estado en el ámbito local y regional (CP art. 2º) sino que también busca proteger los derechos y competencias autónomas de las entidades territoriales (CP art. 287), en el marco de una República unitaria y una democracia participativa (CP art. 1º). En cierto sentido, esta legislación orgánica territorial representa, dentro del marco de la unidad nacional, una protección de la autonomía territorial y de todo lo que ella significa; es pues una garantía institucional de la autonomía territorial y de los derechos de las entidades territoriales (CP art. 287).

(...)

“(...) Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar”⁴.

Además de lo anterior, la importancia de este fallo también radica en que la Corte advirtió que se trataba de un vicio material – no formal – cuando una ley ordinaria trataba asuntos exclusivos de una ley orgánica, por lo cual en cualquier momento podía ser excluida del Ordenamiento Jurídico:

“La violación de la reserva de ley orgánica no configura entonces un vicio de forma sino una falta de competencia, puesto que el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica. En efecto, lo propio de un vicio formal es que la autoridad -en este caso el Congreso- está facultada para desarrollar ciertas regulaciones por medio de una determinada forma, y al utilizar esa forma incurre en irregularidades de trámite. En cambio, la vulneración de la reserva de ley orgánica es una situación totalmente diferente, pues en esos casos el problema no está en la forma -que puede ser perfecta- sino en el hecho de que el Congreso está incorporando en una forma -la ley ordinaria- ciertos contenidos que la Constitución ha reservado para otra forma -la ley orgánica-. Esto configura un verdadero vicio material de competencia”.

En conclusión, si la iniciativa pretende hacer una descentralización territorial de la atención integral a la primera infancia, ésta deberá seguir el trámite de una ley orgánica, de lo contrario, podría presentarse una vulneración de los artículos 151 y 288 de la Carta. Lo anterior sin desconocer que de continuar con la iniciativa, ésta atentaría contra la forma como el Gobierno Nacional ha diseñado la estrategia para la prestación del referido servicio público.

⁴ Sentencia C-600A de 1995.



4. Artículo 9 (inciso 1°).

*“El Estado debe garantizar la permanencia en el sistema educativo como función social y vehículo para lograr la equidad y la adecuada movilidad social. Los programas sociales del Estado deberán garantizar las condiciones mínimas en una esfera de dignidad y cobertura de necesidades básicas. **Para ello, se privilegiará el acceso y permanencia a los programas de asistencia social del Estado para aquellas familias, hogares y personas que garanticen la permanencia de sus hijos y/o dependientes menores en el sistema educativo, evitando así la deserción**” (resaltado fuera de texto).*

Respetuosamente sugerimos revisar la parte resaltada del artículo 9, toda vez que genera ciertos interrogantes sobre su conformidad con algunas disposiciones constitucionales. Así, de acuerdo con el mencionado aparte, el Estado tendría que privilegiar a las familias que garanticen que sus hijos permanezcan en el sistema educativo, su inclusión en los distintos programas sociales que adelanten las autoridades públicas.

Para justificar nuestro reparo debemos decir como primer punto que en los últimos cuatro años, el Gobierno Nacional ha trabajado para superar una de las principales problemáticas que afronta el sistema educativo colombiano y que está relacionada con los factores que inciden en el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en alguno de los grados de la educación preescolar, básica y media.

A grandes rasgos, podemos decir que estos factores se encuentran asociados con la falta de una oferta educativa (especialmente en las zonas apartadas del país); problemas de orden público; falta de una oferta educativa pertinente para ciertos grupos sociales, entre otros aspectos. En todo caso, es innegable que los anteriores factores se identifican, en una mayor proporción, en las familias que afrontan una situación socioeconómica precaria.

Igualmente, frente a este punto, debemos advertir que los factores antes mencionados, no necesariamente son causados por las mismas familias, sino que atienden a una realidad social, económica y cultural que tradicionalmente ha afrontado el país y que el Gobierno Nacional está comprometido a mejorar.

Como segundo punto, hemos identificado varios mandatos constitucionales que ordenan al Estado colombiano adelantar acciones con el fin de proteger a las personas que se encuentran en un estado de debilidad manifiesta, entre los que se destacan los siguientes:

- *“Artículo 13 (...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”⁵.

⁵ Incisos 2° y 3°



MinEducación

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

- “Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.
- “Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.
- “Artículo 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.

A raíz de lo anterior, la Corte Constitucional ha resaltado el deber que tienen las autoridades públicas de adelantar programas sociales que tengan como finalidad mejorar las condiciones de vida de las personas más necesitadas. Sobre el particular, vale la pena mencionar este pronunciamiento:

*“Así, a partir de estas disposiciones constitucionales se ha reseñado que “el deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. **En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.**”*

(...)

En síntesis, los principios de solidaridad y de respeto a la dignidad humana se constituyen en elementos esenciales sobre los cuales se soporta el concepto de Estado social de derecho, e implican la necesidad de brindar una especial protección a quienes por su condición se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad. Esto impone a las autoridades unos deberes de ineludible cumplimiento con el propósito de procurar la realización material de los derechos individuales y de alcanzar las finalidades sociales del Estado”⁶.

Con base en los dos puntos antes explicados, para el Ministerio es categórico que el Estado adelante programas sociales a favor de las personas más necesitadas, sin que pueda preferir entre ellas, a las que hayan matriculado a sus hijos en una institución educativa. Esto en razón a que todas estas personas comparten unas condiciones de vida que son la razón de ser de los programas sociales ordenados por la Constitución.

⁶ Sentencia T-207 de 2013.



Por lo tanto, a nuestro juicio, el único criterio de priorización para los mencionados programas debe ser precisamente, aquel que busque identificar a los grupos poblacionales con más necesidades básicas insatisfechas y no un criterio como el que plantea el artículo 9 de la iniciativa, pues como vimos, los problemas de acceso y permanencia al servicio educativo, generalmente, no tienen una causa imputable a las familias de bajos recursos.

5. Artículos 15 y 16.

*“Artículo 15. Estandarización programas docentes. El Estado regulará, con arreglo a la ley, **la homogeneidad**, pertinencia, suficiencia y calidad de los programas de formación docente impartidos por las instituciones de educación superior debidamente reconocidas en Colombia. Lo anterior busca estandarizar la profesión docente privilegiando su formación, retención, mejora continua y adecuado reconocimiento como eje fundamental del desarrollo social.*

*Artículo 16. Servicio social docente. El Gobierno Nacional **implementará las medidas necesarias para homologar y unificar los contenidos y programas de la licenciatura y titulación en educación y docencia**, garantizando un contenido mínimo de investigación y práctica profesional debidamente remunerado de 12 (doce) meses o un (1) año lectivo como requisito para optar por el título [sic] correspondiente. En las áreas rurales o de difícil acceso, los entes territoriales asesorarán y acompañarán al practicante docente garantizando así su integración a la comunidad y la pertinencia curricular y de enseñanza” (resaltado fuera de texto).*

Ambas disposiciones se orientan a ordenar al Gobierno Nacional que adopte las medidas tendientes a garantizar que los programas académicos de licenciatura cuenten con el mismo plan de estudios.

Analizado lo anterior, es de recordar que las instituciones de educación superior gozan de una autonomía reconocida por el artículo 69 de la Constitución Política, la cual fue concebida por el Constituyente con el propósito de “asegurar para los asociados una formación independiente y libre de interferencias del poder público, tanto en el campo académico como en el manejo administrativo y financiero (...)”⁷.

Dicha garantía institucional ha sido igualmente explicada por la Corte Constitucional, quien ha determinado su alcance y contenido, en los siguientes términos:

*“Así, teniendo en cuenta la filosofía jurídica que ampara el principio de autonomía universitaria, la Corte ha definido su alcance y contenido a partir de dos grandes campos de acción que facilitan la realización material de sus objetivos pedagógicos: (1) **la autoregulación [sic] filosófica, que opera dentro del marco de libertad de pensamiento y pluralismo ideológico previamente adoptado por la institución para transmitir el conocimiento**, y (2) la autodeterminación administrativa, orientada básicamente a regular lo relacionado con la organización interna de los centros educativos. A partir de tales supuestos, es posible afirmar, como ya lo ha hecho la Corte, que el derecho de acción de las universidades se concretan en la posibilidad de: (i) darse y modificar sus estatutos; (ii)*

⁷ Sentencia C-829 de 2010.



MinEducación

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

*establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) **desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales;** (iii) [sic] seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (iv) [sic] asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (v) [sic] administrar sus propios bienes y recursos” (resaltado fuera de texto)⁸.*

Con base en lo anterior, podemos decir que una de las principales facultades que tienen las instituciones de educación superior, derivada de su autonomía, es la de definir el contenido curricular de sus programas académicos, lo cual dependerá de la orientación filosófica que hayan adoptado en sus estatutos y del perfil que aspiran tener de sus egresados, según lo que hayan proyectado al momento de estructurar sus respectivos programas de formación.

Por lo tanto, nos apartamos de lo ordenado por los artículos 15 y 16 de la iniciativa, pues versa sobre un asunto que no puede ser reglamentado por el Gobierno Nacional, dado que la garantía institucional reconocida en el artículo 69 Superior fue prevista, precisamente, para evitar la interferencia del poder político en la definición de asuntos académicos que son de resorte exclusivo de las instituciones de educación superior, quienes al ser las encomendadas por el Ordenamiento Jurídico para prestar el mencionado servicio público, son las únicas que cuentan con la experticia suficiente para determinar cuáles son las actividades formativas que deben adelantar sus estudiantes con el fin de adquirir las competencias necesarias para ejercer con idoneidad su respectiva profesión, ocupación u oficio.

No sobra advertir que el artículo 15 también ordena al Gobierno reglamentar la “*pertinencia, suficiencia y calidad de los programas de formación docente*”. Lo anterior resulta innecesario pues el Legislador expidió la Ley 1188 de 2008 mediante la cual reguló las condiciones de calidad que deben cumplir los programas académicos de educación superior para poder ser ofrecidos y desarrollados; norma que además, se encuentra reglamentada hoy en día por el Decreto 1295 de 2010.

II. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA.

1. En cuanto al epígrafe.

El epígrafe del proyecto de ley señala que el proyecto pretende fortalecer el Sistema de Atención en materia de Desarrollo Infantil Temprano, Educación Preescolar, Básica Primaria y Secundaria en Áreas Urbanas y Rurales y dictar otras disposiciones. Sin embargo, el contenido del proyecto trata diversos temas a saber: (i) La educación como factor de equidad y movilidad social; (ii) El Desarrollo Infantil Temprano (DIT); (iii) Tecnología, educación no tradicional y elementos básicos de la educación; (iv) Talento humano competitivo a través de la calidad docente y (v) Implementación de la jornada única escolar completa.

No obstante, es necesario anotar que el “*Sistema de Atención*” al que hace referencia el proyecto de ley no existe al tenor de la Ley 115 de 1994. Dicha norma hace referencia al “servicio educativo” en los siguientes términos:

⁸ Sentencia C-1435 de 2000.



MinEducación

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

“Servicio Educativo. El servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal (hoy en día educación para el trabajo y desarrollo humano), la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación”⁹.

2. Artículo 1.

“Objeto. La educación como derecho y servicio público debe ser garantizada e impartida por el Estado en comunidad con la familia y la sociedad, en observancia de los principios de equidad, igualdad y no discriminación, que fomenten la adecuada movilidad social de las personas.

Para ello se aplicará la pertinencia curricular y se promoverá la atención por parte de personal especializado que atienda la población más vulnerable, en particular a los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN y las escuelas rurales”.

Si revisamos tanto la Constitución Política como la Ley 115 de 1994 encontramos que el artículo 1 resulta innecesario por las siguientes razones:

- a) El artículo 67 de la Carta ya establece la doble connotación de la educación como derecho de la persona y como servicio público el cual tiene una función social. Además, el inciso tercero del mismo artículo Superior resalta que el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación.
- b) En cuanto a la aplicación de los principios de equidad, igualdad y no discriminación, es necesario aclarar que los mismos tienen rango constitucional. Precisamente, el artículo 13 de la Constitución contempla la igualdad no solamente formal sino material y la no discriminación. Por su parte, el Título III de la Ley 115 de 1994 (con fundamento en la precitada garantía fundamental), da directrices sobre la manera como debe ser desarrollada la educación para los distintos grupos sociales¹⁰ que, por sus situaciones particulares y estado de debilidad manifiesta, exigen de parte de las autoridades públicas, acciones afirmativas para lograr hacer efectivo su derecho a la igualdad material.
- c) Frente a la pertinencia curricular, tanto el articulado propuesto, como la exposición de motivos, señalan que la misma se produce en virtud de la garantía de autonomía. Cabe anotar que esta garantía ya es reconocida por la Ley 115 de 1994 cuando dispone:

“Autonomía escolar. Dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimiento definidas para cada nivel, introducir asignaturas

⁹ Artículo 2.

¹⁰ El Título III en cada uno de sus capítulos hace referencia a personas en situación de discapacidad o con capacidades excepcionales; adultos; grupos étnicos; campesinos, entre otros.



optativas dentro de las áreas establecidas en la Ley, adoptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional”¹¹.

- d) Finalmente, en cuanto a la atención del personal especializado, es menester aclarar que este mandato contenido en el artículo 1 de la iniciativa ya es cumplido, en lo que tiene que ver con el servicio de la educación preescolar, básica y media, a través del Decreto Ley 1278 de 2002 que establece:

“El presente decreto tiene por objeto establecer el Estatuto de Profesionalización Docente que regulará las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, garantizando que la docencia sea ejercida por educadores idóneos, partiendo del reconocimiento de su formación, experiencia, desempeño y competencias como los atributos esenciales que orientan todo lo referente al ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servidor docente y buscando con ello una educación con calidad y un desarrollo y crecimiento profesional de los docentes”¹² (Subrayado fuera de texto).

3. Artículo 2 (inciso 1º).

“Formación para el Desarrollo Infantil Temprano (DIT). El Gobierno Nacional promoverá y verificará la capacitación y formación mínima a través de la titulación o certificación técnica de las personas que ejerzan funciones de cuidado, acompañamiento y guardería de menores entre cero y cinco años de edad”.

Analizada esta disposición encontramos la necesidad de hacer las siguientes observaciones y sugerencias:

- a) Tener en cuenta el avance que, en materia de vinculación del talento humano, ha tenido la atención integral de la primera infancia, dado que en la actualidad el país cuenta con un referente para la cualificación de éste. En dicho referente se establece el alcance de este proceso el cual supera el concepto de capacitación al que hace alusión el inciso en comento.
- b) Revisar la aspiración que se tiene de la “*certificación técnica*”. Para el Ministerio, los esfuerzos deben estar orientados a promover procesos de formación y actualización profesional, en el entendido que la primera infancia es la etapa más importante para el desarrollo del ser humano y requiere de los profesionales más preparados y de mayor titulación.
- c) En relación con el término cuidado, se sugiere considerar los desarrollos actuales en materia de educación inicial en el marco de la atención integral, pues en este servicio se trasciende de la noción de “*cuidado*”.

¹¹ Artículo 77.

¹² Artículo 1.



- d) Debe eliminarse el término guardería, esta noción traída del siglo XVIII ha sido abolida y superada con los actuales desarrollos en materia de atención integral a la primera infancia y educación inicial.
- e) La correcta alusión es niños y niñas, en contraposición al término menores, el cual ha sido superado en correspondencia con el enfoque de derechos incorporado en los actuales desarrollos normativos y políticos.

4. Artículo 3.

“Autoridades responsables. El Ministerio de Educación Nacional, los entes territoriales, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), son las autoridades competentes para dirigir, financiar y vigilar la correcta operación de centros, hogares o cualquier institución que realice actividades para el cuidado de menores entre los cero y cinco años, garantizando la adecuada infraestructura, la pertinencia y la capacitación de las personas a cargo de la formación y cuidado de los menores”.

En opinión del Ministerio, el artículo 6 se aparta de la concepción que se tiene respecto de esta atención integral que se caracteriza, precisamente, porque hay una coordinación entre las actividades que, en el marco del ámbito de sus competencias, realizan las autoridades comprometidas con garantizar el pleno desarrollo de las niñas y niños entre los cero y seis años edad (franja de edad que comprende la primera infancia, según lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia¹³; aspecto frente a lo cual también hay diferencia con lo que dispone la disposición en comento).

Prueba de esta unión de esfuerzos institucionales es la creación de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia que entre sus funciones se destacan las siguientes:

“Coordinar la política nacional para la Atención Integral de la Primera Infancia y servir como instancia de concertación y articulación de los diferentes actores públicos y privados de la misma”;

(...)

“Establecer los mecanismos de coordinación nacional, departamental, distrital y municipal a partir de las funciones y competencias de cada uno de los actores vinculados a la estrategia “De Cero a Siempre”¹⁴.

¹³ El citado artículo consagra lo siguiente: *“Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas”.*

¹⁴ Artículo 4, numerales 4° y 8°.



Por lo anterior, no todas las autoridades mencionadas en el artículo 6 de la iniciativa pueden ser las responsables de la “correcta operación” de centros, hogares o cualquier institución que realice actividades para el cuidado de la primera infancia, así como tampoco pueden garantizar “la pertinencia y la capacitación” de las personas a cargo de la formación y cuidado de los niños y niñas.

En otras palabras, el proyecto de ley no debería estar orientado a atribuir a todas las autoridades del orden nacional y territorial las mismas competencias en materia de atención integral a la primera infancia, sino que por el contrario, se debe “(...) propender porque la labor de cada actor se ejecute desde su especificidad, pero de manera complementaria con la especificidad de los demás, como resultado de un proceso de construcción colegiada y concertada”¹⁵.

En definitiva, sugerimos primero, identificar cuáles son las autoridades responsables de garantizar los distintos espacios en donde se debe prestar la atención integral a la primera infancia, pues son dichas autoridades quienes dependiendo de su especialidad, deben garantizar su correcta operatividad. Lo mismo debe ocurrir frente a quienes estén encargados de vincular al personal que se requiera para brindar los distintos servicios que componen dicha atención integral, los cuales serán los responsables de garantizar que este personal cuente con la adecuada formación para cumplir satisfactoriamente la labor encomendada.

5. Artículo 8.

“Formación no tradicional. El Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales deberán garantizar los contenidos mínimos, pertinencia, homogeneidad y sistema de evaluación para la formación no tradicional que se imparta con arreglo a la autonomía docente y curricular, propendiendo estén acordes con la formación tradicional, garantizando el derecho a la igualdad y no discriminación, privilegiando la movilidad social y el desarrollo de las comunidades en donde esta se imparta”.

Como asunto previo, el Título III de la iniciativa se denomina: “Tecnología, educación no tradicional y elementos básicos de la educación” (subrayado fuera de texto). Por su parte, el precitado artículo se titula “*formación non tradicional*”. En consecuencia, no es claro para el Ministerio si el proyecto concibe como sinónimos los conceptos de “*formación non tradicional*” y “*educación no tradicional*”.

Sin perjuicio de lo anterior, se advierte que el proyecto de ley adolece de una definición de educación o formación no tradicional; conceptos que además no se encuentran contemplados en la Ley 115 de 1994, ni siquiera dentro de las modalidades de atención educativa allí establecidas como son: la educación para personas con limitaciones o capacidades excepcionales, la educación para adultos, la educación para grupos étnicos, la educación campesina y rural, y la educación para la rehabilitación social. Esta falta de definición lleva consigo la imposibilidad jurídica de aplicar el artículo 8 en caso de que éste fuera aprobado por el Honorable Congreso de la República (pues se reitera no se sabe a qué se está refiriendo).

De otra parte, se observa que el artículo 8 está orientado a garantizar una concordancia o equivalencia entre la llamada “*educación no tradicional*” y aquella que igualmente es considerada

¹⁵ Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia – Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión. 2013, página 193.



MinEducación

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

por la iniciativa como “tradicional”. Sobre el particular, debemos recordar que la Ley 115 de 1994 establece las áreas obligatorias de la enseñanza que deben ser impartidas en todas las instituciones que brinden educación formal, lo que inexorablemente debe ser acatado en todas las modalidades de atención educativa (atrás mencionadas) que fueron previstas por el mismo Legislador para los grupos sociales que se encuentran en un estado de debilidad manifiesta.

También debe señalarse que el Ministerio de Educación garantiza los mínimos contenidos en toda la educación formal a través de lineamientos. Así, en líneas precedentes reseñábamos la autonomía que el artículo 77 de la Ley General de Educación entregó a las instituciones educativas para organizar las áreas fundamentales de conocimiento, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la Ley, adoptar algunas áreas de acuerdo con las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza, y organizar actividades formativas, culturales y deportivas.

El mismo artículo señala que lo anterior debe realizarse dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional, lineamientos que se materializan en los Estándares Básicos de Competencias¹⁶ que, efectivamente, han sido formulados por esta Cartera¹⁷.

En definitiva, respetuosamente no compartimos el artículo 8, no solo porque no es claro su ámbito de aplicación, sino porque además, no genera ningún valor agregado ya que en la actualidad, las instituciones educativas de preescolar, básica y media, independientemente de la población que atiendan, comparten algo en común: todas ellas buscan alcanzar los fines de la educación, previstos en la Constitución y en la Ley, mediante el desarrollo de unas áreas fundamentales del conocimiento, lo que permite que sus estudiantes adquieran las competencias necesarias para lograr su desarrollo integral.

6. Artículo 10.

“Doble programa. La equidad, igualdad, no discriminación, autonomía y libertad para escogencia de profesión u oficio es un derecho de la persona y una obligación del Estado. Para ello el servicio público de educación garantizará el acceso a los estudiantes de los dos (2) últimos grados del bachillerato a programas de formación técnica a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o instituciones privadas. El Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales tomarán las medidas a las que haya lugar para la adecuada implementación de esta doble titulación”.

Ofrecer a los estudiantes doble titulación no es garantía de equidad y menos de autonomía y libertad para la elección de la profesión. Lo anterior porque los estudiantes estarían condicionados a los programas académicos que ofrezcan el SENA y las instituciones de educación superior que operen en su región. Por lo tanto, en términos generales, la doble titulación no garantiza que los estudiantes cumplan con sus expectativas a corto o largo plazo.

¹⁶ Un estándar es un criterio claro y público que permite juzgar si un estudiante, una institución o el sistema educativo en su conjunto cumplen con unas expectativas comunes de calidad; expresa una situación deseada en cuanto a lo que se espera que todos los aprendan en cada una de las áreas a lo largo de su paso por la educación básica y media, especificando por grupos de grados (1 a 3, 4 a 5, 6 a 7, 8 a 9, y 10 a 11) el nivel de calidad que se aspira alcanzar

¹⁷ Estándares Básicos de Competencias en Leguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas. En: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-116042_archivo_pdf.pdf



Lo anterior sumado a los costos que implica garantizar:

- a) El talento humano capacitado tanto docente como administrativo.
- b) Los requerimientos de infraestructura y dotaciones que garanticen el desarrollo del proceso de formación en condiciones de calidad.
- c) Un sistema de inserción al trabajo en condiciones de equidad e igualdad para todos los bachilleres que egresan con doble titulación y que querrán ingresar al mundo del trabajo por las altas expectativas laborales con las que se gradúan.

Por los anteriores motivos, más allá de la propuesta que hace el artículo 10 de la iniciativa, los esfuerzos del Ministerio se han orientado a mejorar la calidad de la educación media para que así ésta forme ciudadanos competentes, con oportunidades para desempeñarse en el trabajo o ingresar a la educación superior en condiciones de equidad, igualdad y autonomía.

Para cumplir con lo anterior, debemos seguir fortaleciendo los procesos que permitan articular los distintos niveles de formación, de tal forma que las competencias que adquieran los estudiantes en la educación media puedan ser reconocidas al momento en se matriculen en algún programa de educación superior.

Igualmente, para ampliar las oportunidades de inserción al mundo laboral de quienes obtienen su título de bachiller, es necesario trabajar con el fin de que ellos desarrollen competencias acordes con las necesidades de desempeño que requiere el sector productivo.

En definitiva, no consideramos conveniente el artículo 10, porque no está en consonancia con las políticas de mejora de la calidad educativa en las que ha venido trabajando el Gobierno Nacional.

7. Artículo 11.

“Doble alimentación. Para garantizar un adecuado desarrollo de los estudiantes, las instituciones oficiales proveerán dos (2) comidas en la jornada escolar

La pertinencia, valor nutricional, adecuada preparación y provisión será garantizada por el Estado a través del Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales (...).”

El Ministerio de Educación Nacional en su misión de garantizar un ambiente escolar que favorezca el aprendizaje y disminuya la deserción escolar, dispone de diversas estrategias, entre las cuales está el Programa de Alimentación Escolar – PAE.

Desde esta perspectiva, los Lineamientos Técnico Administrativos del Programa de Alimentación Escolar establecen las modalidades de entrega de los complementos alimentarios e igualmente, establecen la cantidad que deberán recibir los titulares de este derecho.

En la actualidad, los Lineamientos Técnico Administrativos permiten la entrega de más de un complemento alimentario si la institución educativa ha garantizado la cobertura universal a los



estudiantes que están matriculados en la básica primaria durante todo el calendario escolar. Así mismo, dicha entrega resulta procedente cuando se trata de escolares que cumplan con los siguientes criterios: que vivan en zonas distantes de la institución educativa o de difícil acceso, o pertenecer a población en condición de vulnerabilidad (como son: menores con discapacidad física, víctimas de la violencia o el desplazamiento forzoso, y pertenecientes a grupos étnicos minoritarios).

De otra parte, es de anotar que para el Ministerio es prioridad lograr la cobertura universal del programa de alimentación escolar, antes que suministrar dos comidas durante la jornada como lo plantea este proyecto de Ley. Lo anterior debido a que la universalidad en la cobertura del programa es la primera meta que debemos alcanzar, para lo cual es necesario tener en cuenta la cantidad de recursos que se requiere para ello y el despliegue logístico para su implementación que debe ajustarse a las particularidades propias de cada región.

Una vez alcanzado esta meta se podría pensar en ampliar el suministro de comidas en la jornada escolar, no obstante, al igual que la cobertura universal, llegar a este punto requiere recursos y el presente proyecto de ley no discrimina el origen de los mismos para contemplar la viabilidad de esta propuesta.

8. Artículo 13.

“Evaluación docente. El Estado garantizará la equidad como principio rector en materia de educación en los términos previstos por la ley. Para ello, implementará las medidas que permitan preparar a los docentes y alumnos, con especial énfasis en los del área rural, para la presentación de pruebas de medición internacional como referentes para la definición de sus fortalezas y debilidades.”

La evaluación docente de que trata el artículo 13 ya está comprendida en el sistema nacional de evaluación de docentes, definido y estructurado por el Decreto Ley 1278 de 2002 como Sistema de profesionalización. Por su parte, la evaluación de estudiantes está contemplada dentro del Sistema Nacional de la Evaluación definido por la Ley 115 de 1994, y en su desarrollo tenemos las pruebas SABER y la participación en pruebas internacionales.

La formación, tanto de docentes como de estudiantes, está orientada al desarrollo de competencias que permita afrontar los desafíos nacionales e internacionales (los cuales no se circunscriben a las pruebas y evaluaciones que las mencionadas personas deban presentar). Las pruebas monitorean el avance en el desarrollo de las metas de aprendizaje y formación (competencias) tanto de los estudiantes como docentes y permiten tomar decisiones de política, así como emitir planes de mejoramiento que garanticen la calidad educativa. Por lo tanto, no es aconsejable preparar a los docentes y estudiantes para la presentación de las pruebas, pues esto limitaría la profesionalidad del docente y la formación de los estudiantes.

9. Artículo 14.

“Educación para el desarrollo. El docente, en atención a su autonomía, propenderá por la adecuación de su currículo y método pedagógico a las necesidades de sus estudiantes, buscando desarrollar competencias para la innovación, investigación, identificación y



pertinencia. Para ello, se alentará al docente reconociendo los aportes que como investigador académico haga al ejercicio docente a través de incentivos económicos.”

En cuanto a la autonomía para adecuar su método pedagógico, debemos decir que los docentes de preescolar, básica y media ya tienen esta prerrogativa que se deriva de su condición de educador. En este sentido, el Decreto Ley 1278 de 2002 dispone:

“Docentes. Las personas que desarrollan labores académicas directa y personalmente con los alumnos de los establecimientos educativos en su proceso enseñanza aprendizaje se denominan docentes. Estos también son responsables de las actividades curriculares no lectivas complementarias de la función docente de aula, entendidas como administración del proceso educativo, preparación de su tarea académica, investigación de asuntos pedagógicos, evaluación, calificación, planeación, disciplina y formación de los alumnos, reuniones de profesores, dirección de grupo, actividades formativas, culturales y deportivas, atención a los padres de familia y acudientes, servicio de orientación estudiantil y actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan directa o indirectamente en la educación”¹⁸.

En consecuencia resulta innecesario el contenido del artículo 14 de la iniciativa, pues reproduce lo dispuesto en una norma vigente actualmente.

Ahora bien, en cuanto al diseño del currículo¹⁹, es necesario aclarar que esta prerrogativa por su esencia, es propia del establecimiento educativo de acuerdo con el artículo 77 de la ley 115 de 1994 y no de los educadores (como lo establece la disposición analizada), ya que la misma trasciende la labor docente.

Finalmente, es necesario resaltar que el saber fundamental del docente en la educación preescolar, básica y media es la investigación pedagógica y no la investigación académica, pues con la primera el docente encuentra la manera de adecuar el conocimiento y hacerlo transmisible a los estudiantes: *“El maestro realiza investigación pedagógica; esto es, innova y sistematiza su práctica. En estos procesos produce y enriquece el saber pedagógico”²⁰.*

10. Artículos 19 y 20.

“Artículo 19. Implementación. El servicio público educativo debe ser ofrecido en jornada única completa, garantizando así la equidad e igualdad para los alumnos sin importar su condición, raza o nivel socioeconómico. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, implementará en un término no mayor a treinta y seis (36) meses contados a partir de la expedición de esta ley, la jornada única escolar completa y la

¹⁸ Artículo 5.

¹⁹ De acuerdo con el artículo 76 de la Ley 115 de 1994, “Currículo es el conjunto de criterios, planes de estudios, programas, metodología, y procesos que contribuyen a la formación integral y a la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local, incluyendo también los recursos humanos, académicos y físicos para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el proyecto educativo institucional”.

²⁰ ¿Investigación educativa o investigación pedagógica? Recurso de Internet en: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/MAGIS/article/view/3362/2567>



MinEducación

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

jornada nocturna como herramienta de reentrenamiento, alfabetización y titulación en educación secundaria para adultos”.

“Artículo 20. Competencias adicionales. El Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales son responsables por la implementación de la jornada única escolar completa y la homogenización de la formación no tradicional, atendiendo criterios de actualización, refuerzo e innovación. Para ello, los contenidos curriculares en idiomas (bilingüismo), formación cultural, formación deportiva, valores cívicos, emprendimiento, innovación, artes y oficios, buscarán maximizar el potencial de los estudiantes, lo que deberá ser verificable a través de las pruebas de competencia nacionales y aquellas internacionales de las que Colombia sea objeto con arreglo al derecho internacional y su participación en organizaciones internacionales y/o de cooperación internacional”.

10.1. En cuanto al costo fiscal.

La jornada única se establece en el artículo 85 de la Ley 115 de 1994 y en la Resolución 1730 de 2004 como la ofertada en una sola jornada diurna, independientemente de si el establecimiento ofrece o no jornada nocturna.

La implementación de la jornada única, en los términos propuestos en la Ley 115 de 1994, implica un proceso gradual de ajuste a los diferentes factores que inciden en la gestión escolar y permanencia de los estudiantes. Algunos de ellos son: el restaurante escolar, la infraestructura, el transporte, el personal docente y sobre todo, los procesos de participación de la comunidad educativa (para una mayor ilustración sugerimos consultar los criterios que establece el artículo 60 del Decreto 1860 de 1994 para implementar gradualmente la jornada única escolar).

Sin embargo, no estamos de acuerdo con la redacción del artículo 19, dado que no se sustenta en estudios que reflejen el impacto económico que implicaría cumplir con todo lo allí ordenado en un plazo de 36 meses, reiterando la necesidad de evaluar previamente, la multiplicidad de factores que inciden en la implementación de la jornada única escolar.

A pesar de nuestro reparo, es de resaltar que el Ministerio de Educación Nacional viene promoviendo la implementación de dos estrategias que se convierten en una oportunidad para ampliar el tiempo de permanencia y de aprendizaje de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes, como son: la jornada complementaria y la jornada extendida.

En la jornada escolar complementaria, las instituciones educativas complementan los desarrollos curriculares de los establecimientos educativos. El objetivo de estos programas es el de contribuir al adecuado desarrollo integral, físico, cognitivo, social y emocional de los niños, niñas y jóvenes en condición de mayor vulnerabilidad.

Las modalidades de la jornada complementaria son: formación artística y cultural; educación ambiental; escuelas deportivas; y ciencia y tecnología. Todas ellas se financian con recursos de FONIÑEZ y son operadas por las cajas de compensación familiar. El Ministerio de Educación Nacional ha proferido la Circular Externa del 11 de mayo de 2009 con los lineamientos para la formulación de las jornadas escolares complementarias.

Calle 43 N° 57-14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953

www.mineduccion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co



Por su parte, la jornada escolar extendida es una propuesta que busca aumentar la permanencia de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes en el establecimiento educativo para el fortalecimiento de las competencias básicas y ciudadanas de los estudiantes, inicialmente en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias, bilingüismo, y prioritariamente, en los grados de preescolar a quinto. De esta forma estamos trabajando en avanzar hacia la calidad educativa.

Para la implementación de la jornada escolar extendida se requiere que los establecimientos educativos tengan las condiciones mínimas de infraestructura, transporte, alimentación y cuenten con los docentes, que a través de estrategias innovadoras, pongan en práctica estos proyectos una vez finalice la jornada escolar regular. Los proyectos de jornada escolar extendida deben ser elaborados por los establecimientos educativos y enviados a la secretaría de educación de las entidades territoriales certificadas, quienes serán las encargadas de hacer los respectivos trabajos de priorización y apoyo.

Continuando con nuestra explicación, y para efectos ilustrativos, el Ministerio hizo un análisis sobre el impacto fiscal que tendría la iniciativa de ser aprobada, teniendo en cuenta los siguientes datos:

Actualmente, el 12,5% de la matrícula oficial (incluyendo contratación del servicio educativo) del año 2013 entre grados 0 a 11 se encuentran matriculados en una jornada completa. Por otra parte, 2.471.707 se encuentran matriculados en una sede educativa con una sola jornada (mañana o tarde) y sobre los cuales se podría implementar la estrategia de jornada completa en el corto plazo toda vez que cuentan con la infraestructura y la planta docente. Para estos casos solo se sería necesaria una inversión adicional en alimentación escolar.

En cuanto a las sedes con doble jornada, se identifican 4.606.395 estudiantes de los cuales 2.602.422 están en la jornada mañana y 2.003.973 son atendidos en la tarde. Con este escenario, se podría plantear que los estudiantes de la primera jornada permanezcan en la sede actual con la misma planta docente y con una inversión adicional en alimentación escolar. Por su parte, los de la jornada de la tarde requerirían para la implementación de la estrategia, además de lo anterior, de una nueva infraestructura y de planta docente.

De acuerdo con estos datos, se tuvieron las siguientes consideraciones para el costeo:

- Disponibilidad de infraestructura educativa: el ejercicio se realiza sobre la necesidad de infraestructura para la matrícula de 2.003.973 estudiantes que son atendidos en la jornada de la tarde. En el cálculo de valor estimado no se tiene en cuenta la necesidad de infraestructura para población en edad escolar por fuera del sistema, ni los establecimientos que estén en regular, mal y muy mal estado, ni aquellos que se encuentran en zonas de riesgo y por ello deben ser reubicados. Tampoco incluye los valores asociados a la compra de predios requeridos, licencias de construcción o reconocimiento de edificaciones existentes, exigidos por las curadurías urbanas y oficinas de planeación, o eventuales obras de urbanismo, servicios públicos y vías de acceso.
- En este cálculo solamente se tienen en cuenta las necesidades de infraestructura para atender la matrícula de los estudiantes de la jornada de la tarde, cumpliendo con los estándares recomendados en la Norma Técnica Colombiana NTC 4595 (en la cual se determinan las áreas



mínimas por alumno y los ambientes escolares necesarios), las normas de planeamiento y diseño de ambientes escolares, y la Norma Sismo resistente NSR-10.

Con base en lo anterior, se estima una necesidad de recursos para inversión cercana a los \$10,6 billones de pesos para atender, con proyectos de construcción o mejoramiento de infraestructura educativa, cerca de 50 mil aulas de clase, incluyendo la dotación de mobiliario escolar.

- Recurso humano. Aquí analizamos los costos para el pago de horas extras y/o el nombramiento de nuevos docentes, de personal que apoye las actividades adicionales (tutores) y de personal administrativo. Para el cálculo de los docentes, se consideró la zona de la matrícula y se aplicaron las relaciones alumno / docente que establece el Decreto 1850 de 2003, es decir, 32 estudiantes en zonas urbanas y 22 en zonas rurales²¹.
- Se considera la inversión en alimentación escolar (almuerzo) para todos los estudiantes entre los grados 0 a 11.
- No se incluye transporte escolar, ni costos de actualización de los proyectos educativos instituciones, currículo y evaluación.

El siguiente cuadro muestra el monto estimado de recursos necesarios para implementar en un corto plazo la estrategia de jornada única:

REQUERIMIENTOS	NUMERO	VALOR (MILLONES)
AULAS	50.110	6.013.200
BATERIAS	16.709	2.172.170
RESTAURANTES	16.709	2.172.170
MOBILIARIO	50.110	300.660
DOCENTES	65.072	1.862.593
ADMINISTRATIVOS	7.658	246.728
ALIMENTACION ESTUDIANTES DE COLEGIOS DE 1 JORNADA + LOS DE LA MAÑANA DONDE HAY 2 JORNADAS)*	5.074.129	2.562.841
ALIMENTACION ESTUDIANTES JORNADA TARDE QUE SE TRASLADAN*	2.003.973	1.012.167
TOTAL		16.342.528

²¹ El cálculo se realiza tomando como referencia el número de docentes de aula que eventualmente se necesitarían para atender la matrícula de estudiantes correspondientes a la jornada tarde (2.003.973), partiendo de la consideración de que se necesita planta adicional para atenderla. No se consideran directivos. Para la estimación de los administrativos requeridos se toma la relación alumno / administrativo del año 2012.



Los costos de infraestructura se realizarían solo una vez, los de alimentación y docentes serían necesarios en cada vigencia. Además, si bien el ejercicio hace una estimación estándar para todo el país, es importante mencionar que se trata de una proyección inicial y por lo tanto, se deben tener en cuenta múltiples condiciones socioeconómicas y demográficas que pueden hacer variar el cálculo.

En resumen, el Ministerio deja en claro que sí está de acuerdo con la implementación de la jornada única escolar. Sin embargo, esto debe corresponder a un trabajo que sea producto de unos análisis responsables que identifiquen las capacidades reales de las entidades territoriales certificadas y de los establecimientos educativos para cumplir de manera real y progresiva con este propósito. En este sentido, la implementación, en un periodo de 36 meses, de la jornada única al menos en las instituciones educativas oficiales que atienden en contra jornada, resulta casi imposible, dado que este tipo de medidas deben garantizar un impacto adecuado y por sobre todo, su sostenibilidad.

10.2. En cuanto a la educación de adultos.

Por otro lado, el artículo 19 igualmente hace referencia a la implementación de la jornada nocturna *“como herramienta de reentrenamiento, alfabetización y titulación en educación secundaria para adultos”*.

Frente a este punto, es de aclarar que en Colombia, la educación para adultos hace parte del servicio público educativo y se ofrece en todo el territorio nacional a través de las jornadas nocturnas atendidas con docentes de planta o a través de modelos educativos flexibles los cuales son contratados por las entidades territoriales certificadas. Estas modalidades de atención están contempladas en el Decreto 3011 de 1997 y en la Directiva Ministerial No.14 de 2004 que institucionalizan los programas de educación para adultos.

Igualmente, vale la pena mencionar que este servicio educativo comprende el proceso de alfabetización de los adultos hasta lograr su titulación de la educación media, a través del desarrollo de los Ciclos Lectivos Integrados Especiales -CLEI-del 1 al 6.

Así pues, la educación para adultos en Colombia cuenta con unos requisitos, procedimientos y actividades académicas especialmente diseñadas para el grupo de personas a quienes van dirigidas, ofreciendo titulación en cada uno de los ciclos, los cuales cuentan con equivalencia a los grados de la educación regular, así:

CICLOS EDUCACIÓN ADULTOS	EQUIVALENCIA EN GRADOS
Ciclo 1	1,2 y 3
Ciclo 2	4 y 5
Ciclo 3	6 y 7
Ciclo 4	8 y 9
Ciclo 5	10
Ciclo 6	11



MinEducación

Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Ahora bien, el artículo 19 señala que la educación para adultos es una herramienta para el "Reentrenamiento"; objetivo que no compartimos pues carece de una definición legal y no es claro para el Ministerio en qué consistiría exactamente. Además tal como vimos anteriormente, las finalidades de este servicio público ya se encuentran establecidas en el marco normativo mencionado, el cual es de amplio conocimiento y de aplicación en el sector educativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la referencia que hace el artículo 19 de la iniciativa sobre la educación para adultos no es necesaria y tampoco es conveniente pues su falta de claridad puede atentar en contra de la razón de ser de esta modalidad de servicio educativo.

11. Artículo 21.

"Artículo 21. Información. El Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales implementarán, en un término inferior a veinticuatro (24) meses a partir de la expedición de este ley, un sistema de información en tiempo real, oportuno y verificable en materia de infraestructura escolar, permitiendo así identificar el déficit de infraestructura y dotación escolar y tomar las medidas necesarias para garantizar su financiamiento y asegurar la adecuada prestación del servicio".

Es pertinente aclarar que el Ministerio de Educación Nacional implementó desde el 2006 un sistema de información conocido como SICIED – "Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa", que permite identificar los requerimientos de infraestructura y dotación escolar. Lo anterior con el fin de poder planear nuevos proyectos educativos, elaborar y cofinanciar planes y proyectos de infraestructura, y generar políticas y normas técnicas de calidad.

En consecuencia, gracias al SICIED, las entidades territoriales certificadas cuentan con una herramienta de seguimiento para que puedan garantizar la adecuada prestación del servicio educativo de acuerdo con las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001. Esto en razón a que el referido Sistema permite cuantificar, evaluar y calificar el estado de los establecimientos educativos en relación con estándares de infraestructura establecidos por el Ministerio (Norma Técnica Colombiana - 4595).

Ahora bien, dada la necesidad de actualizar la información reportada en el SICIED y de incluir en éste nuevas variables para su posterior análisis y seguimiento, el Ministerio viene adelantando gestiones con el fin de actualizar la plataforma, y así poder contar con un sistema que permita brindarle al Ministerio y a las entidades territoriales certificadas una herramienta eficaz para la formulación de proyectos. Dicha actualización se encuentra en trámite y se llevará a cabo durante el segundo semestre del año 2014 y en el 2015, con su correspondiente socialización.

En mérito de lo expuesto, no es necesaria una disposición (como lo es el artículo 21 de la iniciativa) que ordene la implementación de un sistema de información sobre infraestructura escolar, pues como vimos, el sistema ya existe y está en un proceso de mejora en aras de garantizar que sus datos sean cada vez más confiables y de mayor utilidad.

III. CONCLUSIONES

Calle 43 N° 57-14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953

www.mineduccion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co



MinEducación
Ministerio de Educación Nacional

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

El Gobierno Nacional está comprometido en seguir trabajando por garantizar una adecuada prestación del servicio educativo en todos sus niveles de formación y por eso, no se opone a las modificaciones que se pretendan realizar al marco regulatorio actualmente vigente, cuando ello tenga como objetivo brindar de mayores herramientas a los distintos actores que participan dentro del sector educativo para que puedan cumplir de una mejor forma las funciones que tengan asignadas.

Sin embargo, desafortunadamente no encontramos que lo anterior se cumpla con la iniciativa analizada en este escrito por varios motivos, como son: i) La existencia de disposiciones que tienen el riesgo de presentar vicios de inconstitucionalidad ii) El silencio que guardan tanto la exposición de motivos, como el articulado propuesto, sobre las fuentes de financiación con las que deberían contar las autoridades públicas del orden nacional y territorial para cumplir con los derechos prestacionales que allí se reconocen iii) La gran cantidad de artículos que reproducen disposiciones ya adoptadas previamente por el mismo Legislador y que efectivamente están siendo ejecutadas dentro del sector educativo y iv) El establecimiento de medidas que conceptualmente no consideramos pertinentes por cuanto no apuntan al objetivo del Gobierno Nacional de mejorar la calidad educativa.

Por las razones expuestas, el Ministerio de Educación Nacional solicita respetuosamente al Honorable Congreso de la República el archivo del proyecto de ley No 29 de 2014 – Cámara.

Atentamente,


GINA PARODY D'ECHEONA
Ministra de Educación Nacional

Basado en los conceptos emitidos por las Direcciones de Calidad, Primera Infancia, y Cobertura y Equidad.

Elaborado por Jvalencia – Despacho Ministro.

Vi bo: Dr. Julio Salvador Alandete – Viceministro de Preescolar, Básica y Media

Vi bo: Egonzalez

2014ER131330

Calle 43 N° 57-14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953 5

www.mineduccion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co