MinEducación
Ministerio de Educación Nacional

PROSPERIDAD PARA TODOS

Bogotá,

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL 09-09-2014 04:01:24
Al Contestar Cite este Nro.: 2014EE68725 O 1 Fol:1 Anex:0
Origen: Sd:110 - DESPACHO DEL MINISTRO / NELLY BERNAL C
Destino: CONGRESO DE LA REPUBLICA / ALFREDO APE CUELI
Asunto: OBSERVACIONES PROYECTO DE LEY
Observ.: EGONZALEZ

Doctor
ALFREDO APE CUELLO
Presidente
Comisión VI de Cámara
Congreso de la República
Bogotá D.C.

Asunto. Observaciones proyecto de ley.

Respetado Representante Cuello:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No 34 de 2014 - Cámara "*Por medio del cual se modifica el artículo 23 de la Ley 115 de 1994*".

Solicito de manera atenta tener en cuenta las observaciones que el Ministerio hace sobre el proyecto.

Atentamente,

GINA PARODY D´ECHEONA
Ministra de Educación Nacional

C.co: H.R. Heriberto Sanabria – Autor
H.R. Inés López – Coordinadora Ponente
H.R. Jaime Lozada – Ponente
H.R. Hugo González – Ponente
Dr. Jair Ebrad Díaz - Secretario General Comisión VI de la Cámara.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
PROYECTO DE LEY No. 34 DE 2014 - CÁMARA

I. CONSIDERACIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL.

1. Artículo 8.

> *"En caso de la no observancia de la presente Ley por parte de las Entidades de educación pública y privada del país, el Ministerio de Educación reglamentara las sanciones pertinentes".*

La anterior disposición puede contrariar una de las principales garantías que se deprenden del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 de la Constitución Política), como es el principio de legalidad de las faltas y las sanciones.

Al respecto, vale la pena remitirnos a la sentencia C-713 de 2012, mediante la cual la Corte Constitucional hizo las siguientes precisiones: i) Que por expreso mandato constitucional la garantía al debido proceso no solo se aplica a los procesos penales, sino también, aquellos de naturaleza administrativa – sancionatoria ii) Que en esta segunda clase de procesos también opera el principio de legalidad de las faltas y las sanciones, según el cual, solamente pueden ser reprochadas las faltas previamente definidas por el Ordenamiento Jurídico, y a los responsables, únicamente se les podrá imputar las sanciones que hayan sido tipificadas antes de la realización de la respectiva conducta y iii) Que si bien en materia administrativa – sancionatoria no opera con la misma rigurosidad el referido principio (como sí ocurre en los procesos penales), también es cierto que es competencia exclusiva del Congreso de la República definir las faltas y sanciones administrativas imputables a los ciudadanos.

Para una mayor claridad, se resaltan los siguientes apartes de la citada jurisprudencia:

> ***"Esta Corporación ha señalado que el principio de legalidad exige: "(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que éste señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable****" y tiene como finalidad proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y en su materialización participan, los principios de reserva de ley y de tipicidad.*
>
> *"4.3.2.1. El primero de ellos exige que sea el Legislador, como autoridad de representación popular, el facultado para producir normas de carácter sancionador. Sobre este principio de reserva de ley, la Corte ha señalado que de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional, sólo el Legislador puede establecer, con carácter previo, la infracción y las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellas.*
>
> *(...)*

> *"4.4.2. En este sentido, la Corte en la sentencia C-564 de 2000, se pronunció cuando dijo que: "el derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones.* ***Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto****"* (resaltado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, observamos que el artículo 8 de la iniciativa se aparta de las consideraciones hechas por la jurisprudencia constitucional sobre el principio de legalidad, pues encomienda a una autoridad administrativa (Ministerio de Educación Nacional) regular las sanciones que se podrían imponer cuando las instituciones educativas de preescolar, básica y media contraríen las demás disposiciones contenidas en el proyecto de ley analizado. Es decir, el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia que privativamente tiene asignada en virtud al debido proceso, según las reglas previstas en el artículo 29 Superior.

II. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA.

1. Del objeto de la iniciativa.

En términos generales, podemos decir que el proyecto de ley está orientado a establecer la "*Cátedra de Urbanidad y Civismo*" en los grados de la educación básica (artículo 2) y la "*Cátedra de la Constitución Política y Democracia*" en los grados de la educación media.

Con base en lo anterior, y respecto del primer objetivo de la iniciativa, el Ministerio respetuosamente se aparta del mismo por las razones que a continuación procedo a explicar:

Los Estándares de Competencias Ciudadanas (área transversal a todo el currículo de básica y media) diseñados por el Ministerio de Educación Nacional, incluyen y trascienden la enseñanza de la Urbanidad y el Civismo, en la medida en que representan la propuesta educativa nacional para aportar a la construcción de la convivencia y la paz; promover la participación y responsabilidad democrática; y promover la pluralidad, identidad y valoración de las diferencias humanas. Por ello, las competencias ciudadanas son el conjunto de conocimientos y habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que, articuladas entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva y pacífica en la sociedad democrática[1].

Ahora bien, es de aclarar que el Ministerio no concibe que las competencias ciudadanas, antes referidas, sean adquiridas por los estudiantes a través de una asignatura específica (diferente a lo que plantea la iniciativa), dado que la Ley 115 de 1994 establece de manera acertada desde una postura pedagógica, que no todos los temas que deben ser abordados de forma obligatoria en la educación preescolar, básica y media requieren de una asignatura específica, sino que por el

[1] Consultar los Estándares Básicos en Competencias Ciudadanas. Ministerio de Educación Nacional, 2004.

contrario, dispone que sean desarrollados mediante proyectos pedagógicos[2], los cuales se definen como "*una actividad dentro del plan de estudios que ejercita al educando en la solución de problemas cotidianos, seleccionados por tener relación directa con el entorno social, cultural, científico y tecnológico del alumno. Los proyectos pedagógicos cumplen la función de correlacionar, integrar y hacer activos los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores logrados en el desarrollo de diversas áreas, así como de la experiencia acumulada*"[3].

Lo anterior está en consonancia con el Plan Decenal de Educación 2006 – 2016, según el cual, la educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía, se debe realizar a través de la implementación de programas transversales, como una estrategia fundamental para el desarrollo de la política de la calidad educativa.

Por los argumentos expuestos, el Ministerio de Educación Nacional viene desarrollando un proyecto estratégico denominado "*Formación para la Ciudadanía*", el cual busca el fortalecimiento de las competencias básicas y ciudadanas en los niños, niñas y jóvenes, y aportar a la formación de sujetos activos de derechos. Este proyecto desarrolla estrategias como la gestión de procesos intersectoriales, la implementación de ambientes democráticos de aprendizaje, la convivencia escolar y la ciudadanía, y la promoción de la educación para el ejercicio de los derechos humanos en el ámbito escolar.

En todo caso, es de anotar que el desarrollo de las competencias ciudadanas es responsabilidad de todos los docentes, a través de todas las áreas de enseñanza, y de la implementación de los proyectos pedagógicos transversales. De allí que para la adopción de dichas competencias, los estudiantes no deben limitarse al curso de una asignatura como es la que plantea el artículo 2 de la iniciativa.

Por otro lado, el proyecto de ley también tiene como objeto implementar la "*Cátedra de la Constitución Política y Democracia*" en los grados de la educación media (artículo 4). Al respecto, debemos decir que el artículo 14 de la Ley 115 de 1995, con fundamento en el artículo 41 de la Constitución Política[4], consagra lo siguiente:

> *"En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:*
>
> *a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política;*
>
> *Dentro de la capacitación a que se refiere este literal, deberán impartirse nociones básicas sobre jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales*[5].

---

[2] Cfr. Parágrafo 1° del artículo 14.
[3] Cfr. Artículo 36 del Decreto 1860 de 1994.
[4] El citado artículo consagra lo siguiente En todas las Instituciones de educación, oficiales y privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo, se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución
[5] Literal modificado por el artículo 1 de la Ley 1029 de 2006

b) *El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión o desarrollo;*

(...)

Parágrafo 1. El estudio de estos temas y la formación en tales valores, ***salvo los literales a) y b), no exige asignatura específica****. Esta información debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través todo en plan de estudios"* (resaltado fuera de texto).

En consecuencia, esta segunda propuesta resulta innecesaria pues como quedó demostrado, el Legislador ya estableció la obligatoriedad de una cátedra mediante la cual, hoy en día, los niños y adolescentes del país abordan el estudio de la Constitución Política y por ende, los principios y valores allí contenidos, como son: la democracia participativa y la democracia representativa.

Finalmente, la iniciativa también busca adicionar el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 para establecer como área obligatoria la "*Constitución Política y la democracia*" (artículo 5). Analizado lo anterior, consideramos que esta propuesta es innecesaria, pues en la actualidad, la referida norma consagra como área fundamental y obligatoria en la educación básica y media las "*Ciencias sociales, historia, geografía,* ***constitución política y democracia***"[6] (resaltado fuera de texto).

En consecuencia, no parece que genere un valor agregado el hecho de modificar el numeral 2º del artículo 23 de la Ley 115 de 1994 y adicionar un nuevo numeral a la misma disposición, cuando lo cierto es que los temas que son abordados dentro de las Ciencias Sociales, la Historia y la Geografía se relacionan con aquellos que son tratados en "*Constitución Política y Democracia*", de allí que todas estas áreas hacen parte del mismo numeral 2º[7].

2. Artículo 6.

"Definiciones. Para efecto de aplicación de la presente Ley, se entiende por:

Educación Básica: Corresponde a la identificada en el artículo 356 de la Constitución Política como educación primaria y secundaria la cual está compuesta por nueve (9) grados.

Educación Media: Constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10°) y el undécimo (11°). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo".

Respetuosamente nos apartamos de esta disposición porque no resulta indispensable para la interpretación y aplicación del proyecto de ley analizado. Lo anterior en razón a que dicha disposición solamente se encarga de definir unos niveles de formación, los cuales ya se encuentran

[6] Esto de conformidad con los artículos 23 (numeral 2º) y 31.
[7] Consultar los documentos del Ministerio de Educación Nacional: Estándares Básicos de Competencias en Ciencias Sociales (2004) , Lineamientos Curriculares en Ciencias Sociales (2002) y Lineamientos Curriculares para Constitución Política y Democracia (2002).

reglamentados, de la misma manera, en los artículos 19 y 27 de la Ley 115 de 1994. Adicionalmente, el último inciso contiene un pie de página que hace alusión a la Ley 30 de 1992, cuando la verdad es que dicha norma no regula la educación media sino la educación superior.

En consecuencia, por razones de técnica normativa, el Ministerio considera que, en lo posible, debería evitarse la expedición de regulaciones repetitivas pues éstas generan un mayor desgaste a los operadores jurídicos cuando tratan de identificar las normas que, para el caso que nos ocupa, rigen el sector educativo.

3. Artículo 7.

> *"Revistase al Presidente de la Republica y al Ministro de Educación para incluir en el Currículo de la Instituciones públicas y privadas del país, la cátedra de Urbanidad y Civismo".*

El Ministerio recomienda tener en cuenta uno de los grandes logros alcanzados por el sector educativo en el momento en que se expidió la Ley 115 de 1994 que fue, precisamente, el reconocimiento de la autonomía escolar de las instituciones educativas de preescolar, básica y media; garantía institucional que puede verse afectada con regulaciones como la prevista en el artículo 7 de la iniciativa.

Así, en virtud de dicha autonomía, las referidas instituciones tienen la facultad para organizar las áreas fundamentales del conocimiento definidas para cada nivel de formación; introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la Ley 115 de 1994; adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales; adoptar métodos de enseñanza; y organizar actividades formativas, culturales y deportivas. Todo lo anterior debe ser realizado de acuerdo con lo señalado en el Proyecto Educativo Institucional, respetando los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional y teniendo en cuenta el contexto y la población que atiendan las mencionadas instituciones.

En resumen, no compartimos la competencia que el artículo 7 le atribuye al señor Presidente de la República y al Ministerio de Educación Nacional, dado que las instituciones educativas, en virtud de su autonomía, son las únicas llamadas a definir el plan de estudios que deben cursar sus estudiantes (lo que implica definir las asignaturas que deban ser desarrolladas, de acuerdo con las reglas definidas en la Ley), para lo cual, deberán determinar los objetivos por niveles, grados y áreas; la metodología; la distribución del tiempo; y los criterios de evaluación y administración; aspectos que solamente pueden ser definidos por quienes tienen la experticia en la prestación del servicio público de la educación en cada una de las zonas del territorio nacional.

III. CONCLUSIONES.

Además de las consideraciones de orden constitucional presentadas en este escrito, en nuestra opinión, si bien la iniciativa tiene objetivos loables, su regulación es limitada frente al trabajo que realizan en conjunto, el Ministerio de Educación Nacional, las entidades territoriales certificadas y las instituciones educativas, en aras de promover el desarrollo de competencias ciudadanas en los estudiantes de preescolar, básica y media. Así mismo, no se observa que dicha iniciativa dé un valor agregado a la forma como actualmente la Ley 115 de 1994 regula el estudio de la Constitución Política.

En mérito de lo expuesto, el Ministerio respetuosamente solicita al Honorable Congreso de la República considerar el archivo del proyecto de ley No 34 de 2014 – Cámara.

Basado en el concepto emitido por la Dirección de Calidad del VPBM
Elaboró: Jvalencia – Despacho Ministro.
Vi Bo: Emilio González