

Al Ebratt
[Handwritten signature]

Bogotá,

Doctor
JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Secretario de la Comisión VI de la Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 11-14-2017 4:40:36 PM
Al contestar cite este No. 2017-EE-198282 FOL:1 ANEX:0
Origen: Despacho del Ministro
Destino: Senado de la Republica / Jair José Ebratt
Asunto: Concepto PL. 138-17 Cámara 024-16 Senado

Referencia: Concepto al Proyecto de Ley No. 138 de 2017 Cámara - 024 de 2016 Senado.

Respetado Doctor:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 138 de 2017 Cámara - 024 de 2016 Senado <<Por medio de la cual se crea la ley inclusión educativa para las personas con dislexia, trastorno por déficit de atención con hiperactividad –TDAH- y otras dificultades de aprendizajes>>.

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

Cordialmente,

[Handwritten signature]
YANETH GIHA TOVAR
Ministra de Educación Nacional

Copia: H.S Andrés García Zuccardi – Autor
H.S Jorge Tamayo - (Coord)
H.S Jairo Castiblanco - Ponente
H.S Rosmery Martínez - Ponente

H.C.R
COMISIÓN VI
RECIBIDO
Obina S
17-11-17
10:35 D

CÁMARA DE REPRESENTANTES
UNIDAD DE CORRESPONDENCIA
RECIBIDO
18 NOV 2017
FIRMA: 2017860
HORA: 10:39

[Handwritten mark]

RECEIVED

COMMUNICATIONS SECTION

TO: SAC, NEW YORK
FROM: SAC, PHOENIX
SUBJECT: [Illegible]

RE: [Illegible]

[Illegible text block]

[Illegible text block]

RECEIVED
COMMUNICATIONS SECTION
FBI - NEW YORK

NOV 17 1963
FBI - NEW YORK

[Illegible text block]

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
Proyecto de Ley No. 138 de 2017 Cámara - 024 de 2016 Senado <<Por medio de la cual se crea la ley inclusión educativa para las personas con dislexia, trastorno por déficit de atención con hiperactividad –TDAH- y otras dificultades de aprendizajes>>.

I. CONSIDERACIONES DE CONSTITUCIONALIDAD

1. En cuanto a los artículos 8 y 9:

<< **Artículo 8.** Para asegurar la efectiva implementación de la política integral y asegurar su desarrollo y ejecución se integrará una instancia interinstitucional de coordinación y seguimiento de políticas públicas encaminadas a garantizar el derecho a la educación de las personas que tiene DA denominada Consejo de Coordinación y Seguimiento. Esta instancia estará conformada por:

(...)

Artículo 9. El Consejo de Coordinación y Seguimiento definirá las pautas para otorgar un galardón anual que permita resaltar las buenas prácticas de inclusión educativa con el fin de promover la educación incluyente, de calidad y no discriminatoria. >>.

De la redacción propuesta en los artículos anteriores, se infiere que la intención del Legislador es crear el Consejo de Coordinación y Seguimiento como una nueva entidad administrativa encargada de garantizar la debida ejecución de las políticas encaminadas a garantizar el derecho a la educación de las personas que tiene dificultades de aprendizaje, lo cual consideramos podría resultar contrario a lo consagrado en el artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política.

En este orden, consideramos necesario traer a colación el referido artículo 150, que dispone:

<<**ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así

mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta>>.

A continuación, la misma Carta establece en su artículo 154 el principio de iniciativa legislativa reservada, según el cual, los proyectos de ley que versen sobre los asuntos que allí mismo se indican solamente pueden ser tramitados por el Congreso de la República cuando sean presentados por el Gobierno nacional¹. Vale la pena anotar que entre los proyectos que señala la norma, se destacan aquellos que tienen como objeto modificar la estructura administrativa del orden nacional.

Sobre la razón de ser del principio de iniciativa legislativa reservada, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el siguiente sentido:

<<Sin embargo, la Constitución ha reservado la capacidad de presentar proyectos de ley sobre ciertos temas al Gobierno, con el fin de asegurar el cabal cumplimiento de las funciones que le han sido otorgadas al Gobierno Nacional e igualmente, lograr una colaboración armónica entre los poderes ejecutivo y legislativo. Con ello, se ha mantenido el criterio aplicado por el artículo 79 de la Constitución de 1886, emergido de la reforma constitucional de 1968, en el sentido de procurar mantener un cierto orden institucional que, en lo que toca con las competencias propias del Presidente de la República (C.P. art. 189), facilite la continuidad y uniformidad de las políticas que éste haya venido promoviendo y desarrollando, impidiendo con ello que, como resultado de la improvisación o la simple voluntad legislativa unilateral, tales políticas puedan ser modificadas o suprimidas sin su iniciativa o consentimiento expreso.

Así, de conformidad con lo ordenado por el inciso 2° del artículo 154 Superior, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las siguientes leyes: (i) las que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas; (ii) las que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional (...)>>².

Así las cosas, dado que los artículos 8 y 9 del proyecto de ley pretende crear una entidad pública, como es el Consejo de Coordinación y Seguimiento, entendemos que

¹ El citado artículo consagra lo siguiente: *<<Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. // No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (resaltado fuera de texto).*

² Sentencia C-821 de 2011.



se trata de una modificación a la estructura administrativa del orden nacional, y por consiguiente, la iniciativa tendría que ser del Gobierno nacional en los términos consagrados en el artículo 154 Superior, por lo que sugerimos la eliminación de ambos artículos.

III. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA.

Como asunto previo, consideramos importante indicar que el Ministerio de Educación Nacional actualmente, y en especial a partir de Decreto 1421 de 2017 reglamentario de la Ley 1618 de 2013, inició un proceso de transformación de las políticas, la cultura y la práctica educativa, que favorece la identificación, valoración y respeto por la diferencia y la diversidad de los estudiantes, y la alineación a dicha diversidad con equidad, garantizando ajustes y apoyos a los estudiantes que lo requieren.

Igualmente, el citado Decreto 1421 de 2017 se fundamenta en el enfoque de la educación inclusiva, pero alude específicamente a la población con discapacidad. En tal sentido, este Ministerio considera que la iniciativa legislativa presentada por el Legislador, no solo debería involucrar a la población con dislexia, sino una categoría más amplia que incluya otros trastornos neurológicos que afectan la capacidad para hablar, escribir, calcular, sin que ello represente una discapacidad, pero sí una seria afectación en el desempeño de los estudiantes que pueda incidir en sus aprendizajes y en general en su proyecto de vida.

Así las cosas, teniendo en cuenta los postulados que anteriormente presentamos nos permitimos realizar un análisis del contenido y alcance de la propuesta en los siguientes terminos:

1. En cuanto al título.

El Ministerio de Educación Nacional, considera que el título del proyecto de ley debe abarcar a una mayor población que no solo tiene dislexia sino disgrafía, discualia, disatría y otros trastornos que afecten la capacidad de aprendizaje y desempeño, por lo que amablemente sugerimos el siguiente título:

<< Por medio del cual se regula la Inclusión educativa de personas con dificultades de aprendizaje – DA >>

2. En cuanto al artículo 1.

*<< **Artículo 1. Objetivo.** La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho a la educación en personas que presentan dificultades de aprendizaje (DA). >>*

Esta entidad considera que se debe hacer referencia a la educación inclusiva en todos los niveles educativos, con el propósito de que el derecho a la educación se materialice con criterios de equidad; así las cosas, sugerimos la siguiente redacción:

<< Artículo 1. Objeto: La presente Ley tiene por objeto garantizar el derecho a la educación inclusiva de personas con dificultades de Aprendizaje -DA- en todos los niveles del sistema educativo. (Subrayado por el MEN)

3. En cuanto al artículo 2.

*<< **Artículo 2. Definición.** Entiéndase por dificultad de aprendizaje aquella afectación de los procesos cognitivos relacionados con el lenguaje, la lectura, la escritura y el cálculo matemático en sus diferentes niveles, entre otras causas por alteraciones neurobiológicas.>>*

El Ministerio de Educación Nacional, si bien comprende que en general las definiciones dadas a los múltiples trastornos que afectan el aprendizaje son de corte médico o psiquiátrico y resultan complejas, en el presente proyecto se sugiere modificar el texto del artículo bajo estudio, con el ánimo de que la definición sea más sencilla y contenga una mirada positiva y digna a la población que la padece; el texto que se propone es el siguiente:

<< Artículo 2. Definición. Entiéndase por Dificultades de Aprendizaje a un grupo variado de trastornos manifestados por dificultades significativas en la adquisición y uso de la capacidad para entender, hablar, leer, escribir, razonar o para las matemáticas, generada por una disfunción del sistema nervioso y que afecta a la persona a lo largo de su ciclo vital.

Para la presente Ley, con el propósito de aportar a la mirada inclusiva se generalizará como la diferencia que presentan algunas personas en sus habilidades para aprender y que por tanto requieren apoyos para lograr el proceso en condiciones de equidad. >>

4. En cuanto a los artículos 4 y 5.

*<< **Artículo 4. Política Integral.** El Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud deberán realizar una política integral encaminada a satisfacer a plenitud el derecho a la educación de aquellas personas que presentan Dificultades de Aprendizaje.*

Dentro de la reglamentación por parte de los Ministerios de Educación y del Ministerio de Salud deberán cumplir con los postulados contemplados en la presente Ley.



Artículo 5. Postulados. *Con el fin de crear una política integral vinculante, la regulación que trata el artículo 3 de la presente ley, deberá desarrollar los siguientes aspectos:*

- 1. Formular pautas para promover la detección temprana de personas con DA en instituciones, colegios y universidades del orden público.*
 - 2. Crear capacitaciones a docentes para la detección temprana y la implementación de métodos especializados de aprendizaje para personas con DA en instituciones, colegios y universidades del orden público y privado.*
 - 3. Flexibilizar las metodologías de evaluación de cada institución, colegio y universidad de orden público y privado para personas con DA, de manera tal manera [sic] que el estudiante tenga una cobertura integral en atención a las necesidades y requerimientos en cada caso en particular.*
 - 4. Coordinar junto con las entidades territoriales campañas de concientización sobre dislexia y dificultades de aprendizaje.*
- (...)>>

Una vez analizados los artículos del 4 al 5 del proyecto de ley bajo estudio, en los cuales se le ordena al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Salud y Protección Social reglamentar y velar por el cumplimiento del objetivo de la ley por medio de una política integral de aprendizaje para la detección y atención de las personas que tengan dislexia y dificultades de aprendizaje, debemos señalar que frente al sector educación la Ley 115 de 1994, General de Educación estableció la obligatoriedad de garantizar la educación preescolar, básica y media para todos, incluyendo a la población con condiciones de vulnerabilidad.

En concordancia con esta disposición, el Estado Colombiano ratificó los acuerdos de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad a través de la Ley 1346 de 2009.

De igual forma, se expidió la Ley 1618 de 2013 por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, en la que se define las obligaciones de cada sector para garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa, de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad. En efecto, el artículo 13 ibídem consagra lo siguiente:

<<El Ministerio de Educación Nacional definirá la política y reglamentará el esquema de atención educativa a la población con necesidades educativas especiales, fomentando el acceso y la permanencia educativa con calidad, bajo



un enfoque basado en la inclusión del servicio educativo. Para lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional definirá los acuerdos interinstitucionales que se requieren con los distintos sectores sociales, de manera que sea posible garantizar atención educativa integral a la población con discapacidad>>.

En este marco, existen obligaciones específicas para el sector educativo, en especial la de erradicar toda forma de discriminación de las personas por sus características, y por el contrario, demanda la definición de una educación inclusiva en la que tengan cabida en condiciones de equidad todas las personas, por ejemplo, aquellas que tengan algún tipo de discapacidad.

En ese sentido, el mismo artículo 13 de la precitada Ley 1618, consagra las responsabilidades de los establecimientos educativos entre las que se destacan:

<<a) Identificar los niños, niñas y jóvenes de su entorno susceptibles de atención integral para garantizar su acceso y permanencia educativa pertinente y con calidad en el marco de la inclusión y conforme a los lineamientos establecidos por la Nación;

(...)

c) Ajustar los planes de mejoramiento institucionales para la inclusión, a partir del índice de inclusión y de acuerdo con los lineamientos que el Ministerio de Educación Nacional establezca sobre el tema;

(...)

i) Adaptar sus currículos y en general todas las prácticas didácticas, metodológicas y pedagógicas que desarrollen para incluir efectivamente a todas las personas con discapacidad.

(...)>>

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia T-139 de 2013 con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva expuso:

<<En la implementación del derecho a la educación de los niños y niñas discapacitados, debe dársele prevalencia al modelo inclusivo. De acuerdo con éste, "la regla general es la garantía de la posibilidad de acceder al sistema educativo en aulas regulares de estudio (...). La educación especial debe entenderse como la última opción, es decir, debe operar de forma excepcional" la regla general en la interpretación de los componentes del derecho a la educación de niños y niñas discapacitados, es que estos tienen el derecho a



acceder a aulas regulares. Pero para que ello sea posible es necesario hacer ajustes razonables al modelo educativo actual. >> (Resaltado fuera del texto)

Es así, que la educación inclusiva radica en la obligatoriedad de hacer ajustes razonables que van desde el currículo hasta los procesos de evaluación de los aprendizajes, por lo que al hacer visibles y exigibles para esta población acciones específicas, como lo pretenden el proyecto en estudio, dificultaría y disminuiría la posibilidad de desarrollar un modelo inclusivo que le garantice a los niños y niñas con problemas de aprendizaje la posibilidad de acceder al sistema educativo.

Por lo anterior, es obligación de las instituciones educativas definir las estrategias pedagógicas que se ajusten a las particularidades de aprendizaje de sus estudiantes, de manera que se garantice una atención pertinente y de calidad a los niños, niñas y adolescentes, por lo que el reto actual que tiene el sistema educativo es reconocer que todos los niños y niñas tienen capacidades y que sobre ellas se debe partir para la construcción de aprendizajes, proyectos de vida, desarrollo integral, inclusión y demás aspectos inherentes al derecho a la educación.

En tal sentido, actualmente se demanda que cada docente y cada institución educativa realicen procesos que se adapten a las particularidades de los estudiantes, sin rótulos ni diferenciaciones que conlleven a ejercicios de segregación y exclusión, por el contrario, se tiende a reconocer la diversidad y proponer e implementar los ajustes necesarios para dar respuesta a esta diversidad. Así las cosas, respetuosamente proponemos la siguiente redacción para los artículos aquí estudiados.

<< Artículo 4. Política de articulación Integral salud – educación. El Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud deberán apuntar, mediante sus estrategias de articulación intersectorial para el cumplimiento de la presente Ley, a la satisfacción plena del derecho a la educación de las personas con dificultades de aprendizaje, considerando los principios planteados en el artículo 5 de esta Ley.

Dentro de la reglamentación por parte de los Ministerios de Educación y del Ministerio de Salud deberán cumplir con los postulados contemplados en la presente Ley. >>

<<Artículo 5. Postulados. Con el fin de crear una política integral inclusiva, las estrategias y orientaciones que generen como respuesta al artículo 3 de la presente Ley, deberán desarrollar los siguientes aspectos:

1. Generar instrumentos y orientaciones para promover la detección temprana de personas con dificultades de aprendizaje tanto en las modalidades de educación inicial y atención a la primera infancia como en las instituciones educativas de preescolar y básica primaria.

2. Dar orientaciones para que los procesos de formación de docentes, tanto inicial como en servicio, favorezcan el desarrollo de habilidades en los docentes para la observación y registro de alertas, en la identificación temprana de dificultades de aprendizaje.
3. Promover la flexibilización y diversificación de los procesos de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, que hagan posible diferentes formas de recibir, procesar y expresar la información que evidencie los avances y el logro de las metas de aprendizaje.
4. Instar a las instituciones educativas a generar estrategias de promoción de derechos y prevención de situaciones de acoso escolar, en el marco de la ruta de atención a la convivencia escolar, planteada por la Ley 1620 de 2013.
5. Generar y promover en diferentes instancias del sector educativo, procesos de movilización social que apoyen la identificación, reconocimiento y valoración de las diversas formas de aprender y comunicarse.
6. Promover en el sector la vinculación de las familias en los procesos de información, formación y articulación de esfuerzos para más y mejores aprendizajes de los estudiantes.

Parágrafo. El Ministerio de Educación reglamentará el presente artículo en un término no mayor a doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley. >>

5. En cuanto al artículo 7.

<<Artículo 7. Dictamen médico.

(...)

El Ministerio de Educación estará a cargo de incluir el dictamen en los diferentes sistemas integrados de información que se manejan a nivel nacional para controlar los procesos de matrículas en educación básica y media. >>




Analizado el contenido y alcance del artículo anterior, esta entidad se permite sugerir el siguiente texto:<<El Ministerio de Educación incorporará la categoría "Dificultades de aprendizaje" en los diferentes sistemas de información y en particular en el de matrículas en educación básica y media, con el propósito de tener información sobre esta característica de la población y hacer el seguimiento respectivo>>, con el fin de que se reporte al estudiante en el Sistema Integrado de matrícula SIMAT, para identificar la población y hacer seguimiento a su continuidad en el sistema educativo en los niveles de preescolar, básica y media.

En el caso en que un estudiante con discapacidad presente DA, el reporte será sobre la discapacidad y se hará en el SIMAT, atendiendo a las disposiciones definidas en el Decreto 1421 de 2017.



IV. CONCLUSIÓN.

El Ministerio de Educación Nacional reconoce la intención meritoria de la iniciativa, sin embargo, considera que algunos de sus artículos pueden resultar inconstitucionales o inconvenientes para el Sector Educativo, por lo que respetuosamente se sugiere tener en cuenta los reparos realizados por esta entidad.

Aprobó: Martha Lucía Trujillo Calderón - Jefe Oficina Asesora Jurídica 
Revisó: Eliana González – Coordinadora Grupo Normatividad. 
Proyectó: Karen Barrios Lozano – Abogada Grupo Normatividad. 

Basado en el concepto emitido por el Grupo Fortalecimiento a la Gestión Institucional – Subdirección Fomento de Competencias y Dirección de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media.

