



Bogotá D.C.,

Doctora
DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria Comisión Sexta
Cámara de Representantes
Ciudad

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 09-05-2019 4:50:58 PM
Contestar cite este No. 2019-EE-130961 FOL:1 ANEX:0
Origen: Asesores del despacho
Destino: Congreso de la República / DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Asunto: Concepto al proyecto de Ley No. 059 de 2019 Cámara

Referencia: Concepto al proyecto de Ley No. 059 de 2019 Cámara

Respetada secretaria, reciba un Cordial saludo:

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 059 de 2019 Cámara, **«Por medio del cual se establece la cátedra eco - ambiental en la educación media, se modifica parcialmente la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones».**

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,


MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional



Al responder cite radicado: **20193.60179322** Id: **32152**
Folios: 4 Fecha: 2019-09-06 11:10:54
Anexos: 0
Remitente : MIN EDUCACION
Destinatario: DIANA MARCELA MORALES ROJAS

Copia: Autora: H.R. Neyla Ruíz Correa
Ponentes: H.R. Adriana Gómez Millán
H.R. Mónica María Raigoza Morales
H.R. María José Pizarro Rodríguez

Aprobó:  Javier Augusto Medina Parra – Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media. (E)
 Luis Gustavo Fierro Maya – Jefe Oficina Asesora Jurídica
Revisó:  Danit María Torres Fuentes – Directora de Calidad de la EPBM
 Kerly Agamez, Asesora Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media
 Biviana Liset Trujillo – Asesora Despacho Ministra





Concepto al Proyecto de Ley No. 059 de 2019 - Cámara «Por medio del cual se establece la cátedra eco - ambiental en la educación media, se modifica parcialmente la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones».

I. Objeto

La iniciativa legislativa tiene como objeto fortalecer el componente educativo ambiental, apoyando las bases sociales, la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) previstos en la Agenda 2030, enmarcados en el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta los aspectos ambiental, social y económico.

Apoyando el aprendizaje, la interiorización y el estudio del deber de cuidado *eco-ambiental* que se hace necesario tener, debe ser de obligatorio cumplimiento en las instituciones de educación básica y media en las instituciones públicas y privadas la enseñanza de esta asignatura, de conformidad con la obligación del Estado enunciada en el artículo 67 de la Constitución Política y en la suma necesaria de esfuerzos para gozar de un ambiente sano, tal como lo dispone el artículo 79 de la Carta.

II. Motivación de la iniciativa

En la exposición de motivos se incluye que es necesario formar los miembros de la sociedad presente y futura con una conciencia ecológica y conservación ambiental que coadyuven en la preservación del planeta y la superación de crisis de calentamiento global; esto en cumplimiento de las metas adoptadas por Colombia en la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y la OCDE. Dichas metas son de vital importancia para Colombia y su conservación, debido a que, según Colciencias, el país ocupa el segundo lugar en biodiversidad y está entre las 12 naciones más mega diversas del planeta.

III. Consideraciones Jurídicas

a) Artículos 3° y 4°.

En el proyecto de ley, el artículo 3° establece la asignatura Eco - Ambiental como área obligatoria, y enumera 8 fines. Por su parte en el artículo 4° presenta una modificación al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, que regula las áreas obligatorias y fundamentales, para escindir las ciencias naturales de la educación ambiental, creando, así como área obligatoria una cátedra de ecología ambiental y medio ambiente.

Al respecto es importante mencionar que de acuerdo con la Constitución Política y la Ley 715 de 2001, el servicio público educativo se encuentra descentralizado, por lo que corresponde a los entes territoriales y principalmente a los establecimientos educativos, fijar su propio currículo, definir e implementar sus correspondientes planes de estudios y proyectos pedagógicos, organizar sus áreas fundamentales de conocimientos para cada nivel, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, al tenor de lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 115 de 1994.

Así entonces, los contenidos específicos en la enseñanza son definidos por cada establecimiento educativo y surgen de la consulta de su entorno social con la participación de su comunidad educativa en la construcción de su Proyecto Educativo Institucional.



Por consiguiente, este Ministerio respetuosamente considera que los artículos 3 y 4 del proyecto de ley, son inconvenientes por ser contrarios al principio de autonomía escolar, consagrado en la Ley 115 de 1994, artículo 77, en virtud del cual ha sido reglamentada e implementada la educación ambiental en concordancia con los Proyectos Educativos Institucionales que son definidos por los establecimientos educativos, consultado su entorno social y con la participación de la comunidad educativa

b) Parágrafos de los artículos 6° y 7°.

Los parágrafos de los artículos 6° y 7° de la iniciativa tienen como propósito instituir una comisión asesora del Ministerio de Educación Nacional para ajustar los lineamientos curriculares e indicadores de logros. Por su parte, en el artículo 7 se prevé el término de un año, para que los establecimientos educativos adecuen sus proyectos educativos institucionales.

Al respecto es importante mencionar que conforme con la Ley 489 de 1998, es facultad del Gobierno Nacional crear las comisiones especiales, de tal manera que para la creación de una comisión asesora dentro de la Cartera de educación, se requiere que corresponda a una iniciativa reservada y exclusiva del Gobierno Nacional, en cumplimiento del artículo 154, inciso segundo, y 150 de la Carta Política.

Respecto a este punto es importante señalar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-821 de 2011, expuso que, conforme a lo dispuesto en el referido artículo de la Carta Política, son iniciativas legislativas por parte del Gobierno, *ente otras*, «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».

Adicionalmente, la sentencia C-031 de 2017 indicó que *«como atribución privativa del Gobierno Nacional, es claro que su ejercicio excluye la injerencia de cualquier otro órgano en la valoración libre y voluntaria sobre la decisión de regular o de acompañar una iniciativa legislativa que se refiera a temas de su exclusiva competencia, a través de la figura del aval gubernamental. De ahí que, como función exclusiva, su desarrollo depende del examen autónomo del ejecutivo, sin que sea posible que el legislativo altere dicha competencia constitucional, ya sea (i) limitando la discrecionalidad con la que opera la posibilidad de presentar proyectos de ley o de proceder a su coadyuvancia; o (ii) trasladando a su favor el uso de esta atribución, en perjuicio del principio de división de las funciones del poder público».*

Por consiguiente, al ser la facultad de crear, suprimir y fusionar órganos asesores de nivel nacional una iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, la disposición en comento resulta ser improcedente.

c) Artículo 8°.

Mediante el artículo 8° del proyecto de ley, busca asignar una función al Ministerio de Educación Nacional para reglamentar las sanciones por el eventual incumplimiento de las disposiciones del proyecto, una vez adquiera el carácter general de ley.

Al respecto es importante destacar que el otorgamiento de tales competencias genera motivos de inconstitucionalidad, en primera instancia, por vulnerar el principio de autonomía de las entidades territoriales certificadas, toda vez que llevaría a una intervención en sus procesos administrativos y además, según la jurisprudencia constitucional, resultaría contrario al principio de legalidad, toda vez que la iniciativa contiene una cláusula abierta de carácter sancionatorio.



En sentencias C-597 de 1996, C-1161 de 2000, y, C-710 de 2001, la Corte Constitucional se ha manifestado sobre el derecho sancionador y las facultades sancionatorias de la administración, indicando:

«Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad, según el cual las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa. Precisamente el actor considera que varias de las disposiciones acusadas no satisfacen este principio, ya sea por falta de tipicidad de la falta, ya sea por delegar en reglamentos administrativos la definición de algunos elementos esenciales de la conducta». (Subrayado fuera de texto) (Sentencia C-597 de 1996)

«Las sanciones administrativas deben entonces estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferírsele al Gobierno una facultad abierta en esta materia, como lo hace el artículo 52 del EOSF. En efecto, esa norma traslada al Ejecutivo la facultad de señalar las sanciones por la infracción de las disposiciones que dicte en ejercicio de su función de regulación de las actividades financiera y aseguradora y de las relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Es cierto que la norma establece un límite, pues indica que las sanciones sólo pueden ser pecuniarias. Sin embargo, a pesar de ese límite, la facultad conferida al Gobierno es abierta, por lo cual, como bien lo destaca la Procuraduría, esa disposición desconoce el principio de legalidad en este campo» (Subrayado propio) (Sentencia C-1161 de 2000)

En este sentido, el artículo 8 del proyecto no señala los elementos fundamentales que debe contener la conducta disciplinable además de no precisar cuál es el sujeto activo de la norma y los tipos de sanciones que se impondrían. Es decir, la iniciativa no establece los elementos básicos del hecho sancionable, con lo cual puede contrariar el principio de legalidad.

IV. Consideraciones técnicas

- **Con respecto al artículo 1º.**

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecieron la Política Nacional de Educación Ambiental institucionalizada por la Ley 1549 de 2012, en la cual se define dentro de sus estrategias la inclusión de la dimensión ambiental en la educación formal a través los Proyectos Educativos Ambientales (PRAE).

Dichos proyectos, buscan la inclusión de la educación ambiental en las dinámicas curriculares de los establecimientos educativos, a través de la comprensión de las relaciones de interdependencia entre los factores biofísicos, culturales y sociales, propios de sus contextos locales, regionales y nacionales, que conlleven a los niños, niñas, y adolescentes, a tomar decisiones éticas y responsables frente al ambiente, de acuerdo con el Artículo 8º de la Ley 1549 de 2012. Así, al reconocer el contexto particular del territorio en el que se ubica cada establecimiento educativo, se abarcan situaciones y problemas ambientales reales, abordando temas como: biodiversidad, minimización y gestión integral de residuos sólidos, cambio climático y sistema hídrico. Por supuesto, se reitera que de acuerdo con sus necesidades pueden incluir y profundizar otros temas de orden ambiental, desde el enfoque sistémico del ambiente.

De otra parte, el MEN acorde con el Artículo 67 de la Constitución Política de 1991, estableció en la Ley General de Educación, como una de las áreas obligatorias y fundamentales, las "Ciencias



naturales y educación ambiental", la cual cuenta con estándares básicos de competencias, que incluyen entre otros aspectos:

- Reconocimiento de la importancia de animales, plantas, agua y suelo del entorno propio y propuestas de estrategias para cuidarlos.
- Respeto y cuidado de los seres vivos y objetos del entorno.
- Valoración y utilización del conocimiento de diversas personas del entorno.
- Proponer alternativas para cuidar el entorno propio y evitar peligros que lo amenazan.
- Diseñar y aplicar alternativas para el manejo de los residuos sólidos en el colegio.
- Identificar y describir la flora, la fauna, el agua y el suelo del entorno propio.

En la misma línea, el Ministerio de Educación Nacional ha establecido los estándares básicos de competencias ciudadanas, que de manera transversal, deben permear los procesos educativos de los establecimientos educativos. En dichos estándares se establecen entre otros:

- Me preocupo porque los animales, las plantas y los recursos del medio ambiente reciban un buen trato.
- Ayudo a cuidar las plantas, los animales y el medio ambiente en mi entorno cercano.
- Reconozco que los seres vivos y el medio ambiente son un recurso único e irrepetible que merece mi respeto y consideración.
- Identifico las ocasiones en que actúo en contra de los derechos de otras personas y comprendo por qué estas acciones vulneran sus derechos.

Lo anterior ha permitido que los establecimientos educativos desarrollen un proceso pedagógico para abordar las situaciones ambientales propias de su contexto.

- **En lo referente a los artículos 3º y 4º:**

Cómo se mencionó anteriormente, no se considera pertinente incluir una nueva área obligatoria, asignatura o cátedra para abordar los temas relacionados con la educación ambiental, toda vez que se desconocerían los procesos que ya se encuentran adelantando las instituciones educativas de acuerdo con la normatividad vigente y en el marco de su autonomía institucional, tal como lo dispone el Artículo 77 de la Ley 115 de 1994.

De otro lado, es importante mencionar, que en lo que va corrido del 2019, se han presentado por parte del Senado varios Proyectos de Ley relacionados con la implementación de cátedras en temas ambientales; sin embargo, no es pertinente instaurar cátedras ambientales cuando ya existen estrategias de política educativa que promueven la educación ambiental en los establecimientos educativos con enfoque sistémico y no de manera fragmentada.

A continuación, se relacionan cinco proyectos de ley relacionados con la creación de cátedras, proyectos transversales o inclusión en el currículo de temas ambientales particulares:

- PL 068/18 "Por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú, y su sostenibilidad ambiental en el territorio". Integrarán contenidos para incentivar el uso de la guadua y el bambú".
- PL 013/19 "Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la conciencia ambiental y mitigar el cambio climático"



- PL 093/19 "Por la cual se crea la Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el país, se establecen apoyos financieros para investigación en temas medioambientales y se dictan otras disposiciones"
- PL 235/19 "Por el cual se adoptan medidas para contrarrestar el maltrato y abandono animal, garantizar su dignidad como seres sintientes y crear una cultura cívica sobre la protección de la fauna y el medio ambiente".
- PL 373/19 "Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Ecología Humana". Cátedra de Ecología Humana.

Teniendo en cuenta las mencionadas iniciativas legislativas, el Ministerio de Educación Nacional considera que existen estrategias de política educativa que promueven la educación ambiental en los establecimientos educativos. En este sentido, la creación de cátedras no garantiza la consecución de los fines propuestos de la iniciativa legislativa, dado que el desarrollo de competencias ambientales se alcanza a través de todas las experiencias que los estudiantes tienen en la escuela y es subyacente a todas las áreas del currículo escolar, para su desarrollo integral, a partir del fortalecimiento de las habilidades y competencias requeridas en la sociedad del conocimiento, promoviendo que los docentes adelanten su gestión de forma continua y articulada que apunten a la formación de un ciudadano capaz de abordar la realidad de una manera holística para enfrentar los retos del mundo actual y del futuro.

- **Artículos 5° y 6°:**

Es importante resaltar, que en el marco del Sistema Nacional Ambiental (SINA), se establece la participación técnica de todos los sectores que lo conforman, en el acompañamiento e implementación de los PRAE y de los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 1549 de 2012. En estos Comités concebidos como mecanismos de apoyo a la articulación e institucionalización de la educación ambiental y de cualificación de la gestión ambiental del territorio, participa la Corporación Autónoma Regional o la Secretaría de Ambiente según corresponda, así como la Secretaría de Educación, funcionarios especialistas en educación ambiental de otras instituciones u organizaciones que hacen parte del territorio.

En este sentido, no se requiere delegar una nueva responsabilidad a las Secretarías de Educación y a las Corporaciones Autónomas, relacionada con el acompañamiento técnico a los procesos de educación ambiental formal en los establecimientos educativos.

V. Consideraciones fiscales

Es necesario incluir concepto sobre el impacto fiscal, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias, así como la fuente de ingresos adicionales para financiar los recursos de las entidades territoriales certificadas en educación para cubrir dichos costos.

Al respecto, la Corte se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007 en los siguientes términos:

«Evidentemente las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada



por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento».

Si bien se comprende que, como es señalado en la exposición de motivos, los aspectos presupuestales y de recursos no pueden convertirse en una barrera para la función legislativa del Congreso de la República, o en un "veto" por parte del sector Hacienda y Crédito Pública, la iniciativa de la creación de una cátedra y de la incorporación de "Cátedra de Ecología y Medio Ambiente" como un área obligatoria y fundamental, generaría un costo determinable que podría impactar en el Sistema General de Participaciones (SGP) toda vez que, de concretarse la iniciativa, se requerirían de recursos adicionales para garantizar la planta docente que asuma la nueva Catedra en Ecología y Medio Ambiente, por lo cual es imperioso que el proyecto incluya el informe de los costos fiscales de las medidas, en cumplimiento de la Ley 819 de 2003 y de lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

VI. Conclusiones

Por lo expuesto anteriormente, el Ministerio de Educación Nacional reconoce la intención de aportar en la educación ambiental formal, sin embargo, no le es posible dar viabilidad al Proyecto de Ley, teniendo en cuenta las consideraciones de carácter jurídico y técnico sobre el contenido del articulado, que se resumen a continuación:

- El Ministerio de Educación Nacional, reconoce la intención de aportar en la educación ambiental formal, sin embargo, considera que no es pertinente instaurar cátedras ambientales teniendo en cuenta que las Instituciones Educativas cuentan con el Proyecto Ambiental Escolar, por lo que implementar una nueva "Cátedra de Ecología y Medio Ambiente" generaría duplicidad de esfuerzos por parte de las Instituciones Educativas, para un mismo fin. Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional ha establecido los estándares básicos de competencias básicas ciudadanas, los cuales tienen en cuenta aspectos relacionados con la responsabilidad ambiental.
- El contenido de la iniciativa limita la autonomía escolar de los establecimientos de educación básica y media, especialmente en lo referente a la facultad de definir sus currículos y planes de estudio en armonía con el PEI.
- La creación de una nueva Catedra de Ecología y Medio Ambiente implica la necesidad de contar con recursos adicionales, los cuales actualmente no se encuentran apropiados en el presupuesto actual, ni en el marco del gasto actual. De otra parte, este gasto sería asumido por el Sistema General de Participaciones, el cual afronta una situación de déficit que requiere adoptar medidas para su intervención inmediata, como la reforma planteada en el Plan



Nacional de Desarrollo, con el propósito de incrementar real y progresivamente los recursos financieros que permitan garantizar el cumplimiento de las metas y retos del sector educativo.

- La iniciativa podría generar motivos de inconstitucionalidad, por vulnerar el principio de autonomía de las entidades territoriales certificadas, toda vez que llevaría a una intervención en sus procesos administrativos, en perjuicio de lo prescrito en el artículo 287 de la Carta, y además del principio de legalidad, al otorgar una cláusula abierta en materia sancionatoria.

