



Bogotá D.C.,

Doctora  
**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
Secretaria Comisión Sexta  
Cámara de Representantes  
Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 12-27-2019 4:32:23 PM  
Al contestar cite este No. 2019-EE-212762 FOL:1 ANEX:0  
Origen: Asesores del despacho  
Destino: Congreso de la República / Diana Marcela Morales Rojas  
Asunto: Rta. 2019-ER-290309

Referencia: Concepto a Proyecto de Ley No. 059 de 2019 Cámara Acumulado con el Proyecto de Ley No. 093 de 2019 Cámara

Respetada Doctora, 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 Acumulado con el Proyecto de Ley No. 093 de 2019 Cámara **«Por la cual se crea la Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el país 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

Autores: H.R. Neyla Ruiz Correa

Ponentes: H.R. Adriana Gómez Millán  
H.R. Mónica María Raigoza Morales  
H.R. María José Pizarro Rodríguez  
H.R. Oswaldo Arcos Benavides

Aprobó: Leslie Rodríguez Muñoz – Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)   
Constanza Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media.   
Revisó: Danit María Torres Fuentes - Directora de Calidad EPBM   
Kerly Agamez Berrio, Asesora Despacho VEPBM   
Biviana Trujillo Ramírez – Asesora Despacho Ministra 







**Concepto al Proyecto de Ley No. 059 de 2019 Cámara Acumulado con el Proyecto de Ley No. 093 de 2019 Cámara «Por la cual se crea la Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el país y se dictan otras disposiciones».**

**I. Objeto**

El proyecto de Ley tiene por objeto generar conciencia en torno a las problemáticas ambientales que padece la humanidad y mitigarlas, para tal fin, establece la creación e implementación en todas las instituciones educativas del país de la Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**II. Motivación**

La supervivencia de la especie humana y la protección del medio ambiente justifican la propuesta del proyecto de ley en estudio; a partir de esta preocupación, que se incluye como objetivo mundial para el desarrollo sostenible, pretende la creación de escenarios de educación en donde se impartan y se creen soluciones en procura de tal fin.

**III. Consideraciones Jurídicas y Técnicas**

Este Ministerio de Educación Nacional procede a emitir de manera atenta las siguientes consideraciones jurídicas y técnicas sobre el contenido del proyecto de ley, atendiendo a sus funciones asignadas mediante el Decreto Nacional 5012 de 2009:

• **Artículos 2, 3 y 4.**

Los artículos 2, 3 y 4 proponen la implementación obligatoria de la cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible en instituciones de educación preescolar, básica, media y superior del país, fija su respectivo programa curricular y establece en cabeza de las Secretarías de Educación la asesoría para la implementación. Frente a este tema, es importante mencionar que el artículo 23 de la Ley 115 de 1994, determina las áreas obligatorias y fundamentales que se deben impartir en los establecimientos educativos, las cuales comprenden un mínimo del 80% del plan de estudios conformado de siguiente manera:

1. Ciencias naturales y educación ambiental.
2. Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia.
3. Educación ética y en valores humanos.
4. Educación física, recreación y deportes.
5. Educación religiosa.
6. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.
7. Matemáticas.
8. Tecnología e informática.
9. Educación artística.

A su turno, el artículo 77 de la Ley 115 de 1994 –Ley General de Educación– establece el principio de autonomía escolar como una prerrogativa en favor de las instituciones de educación formal que las faculta para organizar su propio currículo y planes de estudio y adaptarlo a las necesidades regionales, así como diseñar sus propios métodos de enseñanza dentro del Proyecto Educativo Institucional – PEI –, de acuerdo con los límites definidos por la ley y los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.



En efecto, el artículo 73 de la Ley 115 de 1994 otorga a los establecimientos educativos el deber de elaborar y poner en práctica un proyecto educativo institucional con el fin de lograr la formación integral del educando, los contenidos específicos en la enseñanza son definidos por cada establecimiento educativo y se armonizan con las necesidades de su entorno social y con la participación de la comunidad educativa en la construcción de su Proyecto Educativo Institucional (PEI).

Es decir, el 20% restante se encuentran definidas en el Proyecto Educativo Institucional -PEI, según el artículo 6° de la misma ley, el cual plantea que el PEI es diseñado, ejecutado y evaluado por la comunidad educativa esencialmente para que responda al contexto y a las necesidades que tienen las instituciones educativas y la comunidad en general. Lo anterior porque las regiones o zonas tienen necesidades especiales diferenciadas por sus contextos socioeconómicos.

De esta manera, la incorporación de cátedras o de temas puntuales de enseñanza va en contravía de las propuestas curriculares contemporáneas, que son más interdisciplinarias y se consolidan a partir del desarrollo integral, las habilidades y competencias requeridas para la sociedad del conocimiento, y apuntan 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.

Ahora bien, de manera complementaria, el Ministerio de Educación Nacional considera importante recordar que el artículo 5° numeral 10 de la Ley 115 de 1994 prevé la enseñanza de contenidos dirigidos a *“la adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de la vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y la defensa del patrimonio cultural de la Nación”*.

Tratándose de la educación formal, y particularmente en la educación preescolar, básica y media, la misma ley establece, en su artículo 14, que la incorporación de la enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales no se hace a través de una asignatura o cátedra, sino que debe incorporarse al currículo y desarrollarse de manera interdisciplinaria, a través de todo el plan de estudios.

Al respecto, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales que ordenan la implementación de la educación ambiental en las instituciones educativas se expidió el Decreto 1743 de 1994, el cual fue compilado en el Decreto Único del Sector Educativo 1075 de 2015, donde se establece que dicha enseñanza debe realizarse a través de los proyectos pedagógicos denominados «Proyectos Ambientales Escolares (PRAE)».

Para la elaboración de los precitados proyectos y en procura de la garantía de la inclusión en los currículos educativos de los contenidos que aquí nos ocupan, las instituciones deben seguir los lineamientos que son fijados por la Política Nacional de Educación Ambiental (SINA), la cual se formula en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con la participación de otros sectores y en la que se puede leer como estrategia la implementación y fortalecimiento de los 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 lo establecido en el artículo 8° de la mencionada Ley. Así, al reconocer el contexto particular del territorio en el que se ubica



cada establecimiento educativo, se pueden abarcar 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 otro lado, en lo que va corrido del 2019 se han presentado por parte del Congreso de la República diferentes proyectos de ley relacionados con la implementación de cátedras en temas ambientales, sin embargo, es importante resaltar que ya existen estrategias de política educativa que promueven la educación ambiental en los establecimientos educativos y cuya implementación hace posible lograr los propósitos que dichos proyectos de ley persiguen. A continuación, se mencionan los proyectos de ley presentados en los últimos seis meses, incluidos los acumulados:

- PL 013/19 Cámara “Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la conciencia ambiental y mitigar el cambio climático”
- PL 068/18 Senado “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 235/19 Senado “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 253/19 Cámara “Por medio de la cual se establece el servicio socioambiental obligatorio “Legado para el ambiente” y se dictan otras disposiciones”.
- PL 373/19 “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Ecología Humana”. Cátedra de Ecología Humana.

De convertirse en leyes las anteriores propuestas, no sólo se limitaría la autonomía escolar, sino que se podría obtener un resultado adverso al esperado: pues los estaríamos saturando con información, dejando poco tiempo para su desarrollo integral. Así mismo, la carga que se le impondría al docente sería desproporcionada, ya que, la planeación de sus clases no estaría sujeta a la enseñanza continua y articulada con las demás áreas obligatorias, sino a varias asignaturas desarticuladas entre sí.

Por otro lado, el proyecto de ley no contiene el 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 Ambiente y Desarrollo Sostenible” 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 Cátedra en Ambiente y Desarrollo Sostenible, 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.

#### **IV. Recomendaciones**

De acuerdo con las consideraciones del presente concepto, el Ministerio de Educación Nacional ha identificado inconvenientes jurídicos y técnicos en los artículos sobre los que se ha hecho pronunciamiento, motivo por el cual se solicita de manera respetuosa que no se continúe con el trámite del proyecto de ley, teniendo en cuenta que:

- La creación de una cátedra en todas las instituciones educativas del país desconoce el principio de autonomía escolar en los términos de la Ley 115 de 1994, además, su implementación, implicaría una carga adicional para las instituciones educativas puesto que, en la Ley 115 de 1994, existe disposición normativa que obliga la enseñanza de la protección del ambiente, ecología y la preservación de los recursos naturales, de manera transversal, es decir, a través de todo el plan de estudios.
- Las Instituciones Educativas cuentan con el Proyecto Ambiental Escolar, por lo que implementar una nueva “Cátedra de Ambiente y Desarrollo Sostenible” generaría duplicidad de esfuerzos por parte de las Instituciones Educativas. Así mismo, Ministerio de Educación Nacional ha establecido los estándares básicos de competencias básicas ciudadanas, los cuales tienen en cuenta aspectos relacionados con la responsabilidad ambiental.
- La creación de una nueva cátedra implica la necesidad de contar con recursos adicionales. Este gasto sería asumido por los recursos de la Entidad Territorial Certificada en Educación, asignados por el Sistema General de Participaciones, lo cual no está contemplado en el marco fiscal del mediano plazo.
- Finalmente, este Ministerio expresa su disposición para adelantar las mesas técnicas de trabajo que se consideren, con el objeto de aportar a la consolidación de la presente iniciativa y de esta manera, fomentar la conciencia ambiental en nuestro país con el desarrollo de acciones desde el sector educación y que garanticen el goce efectivo del derecho colectivo referido en la iniciativa.