



Bogotá, D.C.

Doctora
DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria Comisión Sexta
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 10-29-2019 7:22:58 PM
Al contestar cite este No. 2019-EE-163903 FOL:1 ANEX:0
Origen: Asesores del despacho
Destino: Congreso de la República / ~~Diana Marcela Morales Rojas~~
Asunto: Concepto PL. 0102292019 Cámara - ER-289181

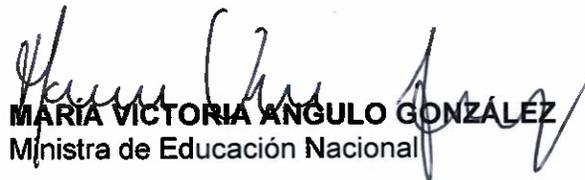
Referencia: Concepto al proyecto de Ley No. 102 de 2019 Cámara.

Respetada doctora Diana, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 102 de 2019 Cámara, **«Por medio de la cual se fortalece la ley 1404 de 2010 – Escuela para padres y madres 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 ÁNGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Autora: H.R. Karina Rojano Palacio
Ponentes: H.R. Wilmer Leal Pérez
H.R. Oswaldo Arcos Benavides
H.R. Luis Fernando Gómez Betancurt

Aprobó: Constanza Liliana Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
Luis Gustavo Fierro Maya – Jefe Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Kerly Agamez, Asesora Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media
Danit María Torres Fuentes – Directora de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media
Biviana Liset Trujillo – Asesora Despacho Ministra





Concepto a Proyecto de Ley No. 102 de 2019 Cámara
«Por medio de la cual se fortalece la ley 1404 de 2010 – Escuela para padres y madres y se dictan otras disposiciones»

I. Objeto

La iniciativa tiene por objeto la modificación de la Ley 1404 de 2010 *“Por la cual se crea el programa escuela para padres y madres en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país.”* para implementar medidas que permitan el funcionamiento eficaz del programa Escuela de Padres y Madres, con un enfoque temático que permita prevenir y detectar violencia sexual en niños, niñas y adolescentes.

II. Motivación

En la justificación del proyecto se expone la necesidad del fortalecimiento institucional de la Escuela de Padres y Madres, con el fin de que las familias tengan la posibilidad de contar con un permiso laboral para la asistencia a los talleres mediante un permiso remunerado, se brinden espacios idóneos para su realización con unas fechas determinadas; y que se cuente con ejercicios continuos y permanentes generados desde las obligaciones constitucionales de protección de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes, atribuidas al Estado, a la familia y a la sociedad. La iniciativa se plantea argumentando que se fortalecerá la articulación efectiva del binomio familia - escuela para que se desarrolle de manera eficaz la escuela de padres y madres.

Además, la exposición de motivos del proyecto resalta la importancia de que el programa cuente con el enfoque prevención de violencia sexual, por cuanto según cifras recientes del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en los entornos familiares se encuentran los principales agresores sexuales de los niños, las niñas y los adolescentes en del país.

III. Consideraciones Generales

El Ministerio de Educación Nacional, como ente rector de la política educativa del país, atendiendo sus funciones asignadas mediante el Decreto 5012 de 2009, se permite pronunciarse sobre los temas que involucran al sector educativo contenidos en el presente proyecto de ley.

Es preciso advertir de forma previa que actualmente se encuentra en trámite ante el H. Congreso de la República la iniciativa No. 401 de 2019 Cámara, 12 de 2018 Senado, y 370 de 2019, cuyos objetos demuestran identidad temática con el Proyecto de Ley No. 102 de 2019 Cámara bajo estudio. De manera que este Ministerio considera que se deben estudiar las iniciativas con el fin de racionalizar la actividad legislativa y fijar unidad de criterio del Legislador frente al fortalecimiento del objeto de la Ley 1404 de 2010 sobre la Escuela de Padres y Madres.

IV. Consideraciones jurídicas y técnicas

A continuación, nos permitimos presentar el análisis del articulado, resaltando la importancia del tema, los avances del sector educativo en la materia y compartiendo la preocupación que genera el hecho de que la familia, considerada como núcleo esencial de la sociedad y primer socializador y formador de los niños y niñas, sea uno de los espacios en que se vulneran con mayor frecuencia sus derechos fundamentales, y en especial, su integridad física y sexual.



Así mismo, es importante señalar que el texto del proyecto de ley propuesto para primer debate ha considerado algunas de las observaciones realizadas previamente por el Ministerio de Educación Nacional. Sin perjuicio de ello, se incluyen algunas novedades sobre las cuales es pertinente plantear el análisis que realizamos a continuación:

a) Artículo 2°

En relación con este artículo, el cual enfatiza en la obligatoriedad de la realización de unos talleres en el marco de la Escuela para Padres y Madres, con el propósito de fortalecer la formación en valores y que asegure una sociedad responsable, el Ministerio Educación Nacional a rasgos generales no encuentra objeción. No obstante, es pertinente realizar un análisis en cada una de sus partes, así:

• **Inciso primero**

Este Ministerio está de acuerdo en señalar que el programa para padres y madres aporta al proceso de formación en valores de los niños, niñas y adolescentes, más aún cuando responde a las necesidades de los diferentes actores. Sin embargo, si bien determina que el programa debe recoger las necesidades de padres, madres, tutores, cuidadores y acudientes, sería pertinente indicar que también ellos representan esa figura o también deben participar como padres y madres.

Esta observación debe tenerse en cuenta, dado que en el país la estructura familiar de la que hacen parte los niños, niñas y adolescentes que están matriculados es diversa, y que el objetivo de una educación inclusiva es que todos los niños, niñas y adolescentes se sientan representados y participantes del proceso, en especial aquellos cuya familia se estructura de una manera distinta, y los responsables de su crianza son sus tíos, abuelos, padrinos, hermanos, entre otros, que se constituyen en tutores, cuidadores, acudientes debidamente autorizados o que ejercen la patria potestad.

Por ello, sería pertinente aclarar que cuando se habla de Escuela para Padres y Madres se incluye esa diversidad de familias de manera que cuando se convoque a este espacio, ellos se sientan reconocidos, comprometidos y participen activamente en el programa.

• **Inciso segundo**

El inciso segundo del artículo 2°, bajo el criterio de este Ministerio, limita el desarrollo del programa a la modalidad de Talleres. En este sentido, es menester indicar que el programa Escuela para Padres y Madres no puede enmarcarse en una única estrategia de taller, dado que este debe permitir diferentes acciones y espacios de construcción conjunta en el que las familias cumplan con las obligaciones que tienen en virtud del principio de corresponsabilidad, para facilitar, acompañar y participar en el proceso educativo.

Por ello, en el marco del programa debe construirse un Plan de Trabajo articulado con el Proyecto Educativo Institucional (PEI), en el cual se desarrollen estrategias que aporten al desarrollo de habilidades parentales y de crianza positiva que beneficien la interacción y las condiciones de vida de las niñas, los niños y los adolescentes y cualifican su respuesta para la prevención, detección y atención de situaciones que lo afecten.

En consecuencia, se sugiere respetuosamente la siguiente redacción del artículo:



«**ARTÍCULO 2o.:** Modifíquese el artículo 2° de la ley 1404 de 2010, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 2o. Como complemento formativo que consagra la Ley General del Educación, es obligación de todas las instituciones educativas del sector público y privado, en los niveles de preescolar, básica y media, implementar y poner en funcionamiento el programa Escuela para Padres y Madres, cuyo contenido debe ser instrumento que propenda por la formación en valores de los niños, niñas y adolescentes y asegure una sociedad responsable dentro del contexto del Estado Social.

Las instituciones educativas públicas y privadas en los niveles preescolar, básica y media, implementarán de manera obligatoria actividades que pongan en funcionamiento el programa Escuela para Padres y Madres, de acuerdo con las necesidades de cada comunidad educativa.

Parágrafo 1. Reconociendo la diversidad en la conformación de la familia, se convocará a dichos encuentros o espacios a: padres y madres de familia, tutores, cuidadores, adultos que ejercen la patria potestad o acudientes debidamente autorizados.

Parágrafo 2. Durante cada semestre académico, las instituciones educativas públicas y privadas en los niveles preescolar, básica y media deberán organizar e implementar mínimo una actividad que desarrolle el programa Escuela de Padres y Madres”».

b) Artículo 3°

El artículo 3° propone la modificación del artículo 3° de la Ley 1404 de 2010, adiciona el plazo de un año de la vigencia de la Ley para que el Ministerio de Educación Nacional desarrolle, reglamente e impulse el programa de Escuela de Padres y Madres, y agrega un párrafo al artículo en comento, disponiendo que la escuela debe contar con un taller exclusivo que permita atender y prevenir la violencia sexual. Al respecto, se realizan las siguientes precisiones:

En el marco de la descentralización administrativa del sector (Ley 715 de 2001), no es competencia del Ministerio de Educación Nacional desarrollar el programa, puesto que esta es una función de las instituciones educativas, las cuales cuentan con el acompañamiento y apoyo de las Secretarías de Educación. En este sentido, se sugiere que el artículo plantee exclusivamente la reglamentación por parte del Ministerio.

De igual forma, no es el Ministerio el que debe incorporar el programa de Escuela para Padres y Madres en los Proyectos Educativos Institucionales, por cuanto, en virtud de la autonomía escolar, es cada institución educativa la que lo construye de manera participativa con la comunidad educativa, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, en concordancia con lo establecido en el artículo 2.3.3.1.4.3. del Decreto 1075 de 2015 —Único Reglamentario del Sector Educación.

Por otro lado, no es clara la expresión “*formación integral educativa*”; para mayor claridad debe plantearse, en cambio, como la formación integral de la familia y el acompañamiento y liderazgo en el proceso educativo de sus hijos e hijas.

Así mismo, la referencia del artículo 3° al artículo 139 de la Ley 115 de 1994 no es pertinente, por cuanto confunde el Proyecto Educativo Institucional (PEI) con la facultad de organización de asociaciones de padres de familia y estudiantes dispuesta en la disposición comentada del proyecto de ley.

Ahora bien, en lo referente a la inclusión del párrafo que plantea el deber de realizar un taller que se enfoque en la atención y prevención de la violencia sexual, se manifiesta respetuosamente



que la atención de los casos de violencia sexual no deben ser objeto de las escuelas de padres y madres, estos deben ser trabajados a través de la Ruta de Promoción, Prevención, Atención y Seguimiento que hace parte del Manual de Convivencia, como lo plantea la Ley 1620 de 2013 y el Decreto 1965 de 2013 derogado y compilado en el Decreto 1075 de 2015.

Incluir acciones o estrategias articuladas con el PEI, establece la necesidad de considerar la misión, visión, principios, valores oportunidades y características del contexto sociocultural de cada institución y la formación de sus estudiantes. Por tanto, sería importante que las estrategias que se desarrollen en el marco del programa se planteen aspectos relacionados con la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y la prevención de diferentes situaciones de vulneración, de acuerdo con el análisis situacional de cada institución educativa en su convivencia escolar, lo cual viene desarrollándose a través de la ruta de atención integral a la convivencia escolar, en sus componentes de prevención, promoción, atención y seguimiento que ordena la Ley 1620 de 2013.

Por lo anterior, una jornada anual de información muy puntual y específica en violencia sexual no tiene el impacto que podría tener una jornada que integre, de manera coordinada, aspectos relacionados con la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes y la prevención de diferentes situaciones de vulneración.

Para esta ruta se generaron pautas en la Guía No. 49 y Guías Pedagógicas para la convivencia escolar¹ teniendo en cuenta que estas acciones involucran a otras entidades y sectores como salud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF, la Policía de infancia y adolescencia, entre otros, que tienen protocolos que no están a disposición de las familias.

Por otra parte, no es pertinente hacer alusión a la expresión “*menores*”, por cuanto en diversos escenarios sobre derechos humanos y equidad se ha llegado a la conclusión que la misma incluye, de fondo, una concepción de estar “*en una condición menor*” o “*estar por debajo de*”, cuando lo que se busca es empoderar a los niños y las niñas para el ejercicio activo de sus derechos. Esto es consecuente con el interés de prevenir la violencia sexual, dado que la inequidad y el ejercicio del poder sobre los niños y las niñas, los hace más vulnerables a situaciones de riesgo de violencia sexual. Así mismo, se sugiere se incluya el enfoque de derechos, además del enfoque de género, ya que hace alusión a los derechos humanos, sexuales y reproductivos.

Finalmente, el Ministerio de Educación Nacional reconoce la relevancia de involucrar a la familia en el proceso educativo y comparte la preocupación por las dificultades que actualmente enfrenta la familia y que inciden en el acceso, la permanencia y calidad del proceso educativo de sus hijos e hijas y en su desarrollo integral. No obstante, también reconoce en los padres y madres, interlocutores válidos, con saberes y experiencias como formadores de sus hijos, por lo cual, estos espacios deben constituirse en escenarios de diálogo, de intercambio de saberes y de reflexiones puntuales frente a las situaciones escolares y sociales que afectan a sus hijos y que con ellos se pueden construir alternativas válidas de atención, acompañamiento, prevención o mitigación como parte de la comunidad educativa. Son agentes activos en la generación de una escuela protectora y protegida como ya lo ha planteado el Ministerio en diferentes espacios.

Por las razones anteriores, la propuesta de redacción para este artículo es la siguiente:

«**ARTÍCULO 3:** *Modifíquese el artículo 3º de la ley 1404 de 2010, el cual quedará así:*

¹ <http://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/Guia%20No.%2049.pdf>



ARTÍCULO 3o. En el término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional reglamentará el Programa Escuela para Padres y Madres de manera que se constituya en elemento fundamental para apoyar la vinculación parental y la formación integral de los niños, niñas y adolescentes. Dicha reglamentación orientará a los establecimientos educativos para incorporar las acciones de esta Escuela a los Proyectos Educativos Institucionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 115 de 1994, y el artículo 2.3.3.1.4.1. del Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación.

Parágrafo. En todo caso, el Programa Escuela para Padres y Madres deberá contar con un encuentro o espacio y estrategias que permitan prevenir las situaciones asociadas a la vulneración de derechos y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes, con base al enfoque de derechos y de género y, al principio del interés superior, que busque garantizar la protección a la integridad y formación sexual de niños, niñas y adolescentes».

c) Artículo 4°

En relación con el artículo nuevo, que corresponde al artículo 4° de la iniciativa, referido a la obligatoriedad de la asistencia a la Escuela de Padres y Madres, entendemos y compartimos la preocupación por el hecho de que cada vez más las familias se alejan del proceso educativo de los niños, las niñas y los adolescentes y de la escuela.

No obstante, si bien el proyecto de ley plantea en este artículo el permiso laboral para asistir a la Escuela, sería importante revisar las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE— sobre las familias monoparentales y con empleos en la informalidad o en la ruralidad, para quienes la asistencia durante un día o media jornada implica no garantizar un ingreso diario. El proyecto parte del supuesto de familias estructuradas y con empleos formales, lo cual está alejado del contexto social real.

Es importante generar estrategias y temáticas de la Escuela para Padres y Madres que motiven la participación porque tienen sentido y relevancia para su proyecto de vida familiar. En este sentido, se recomienda retomar el marco de corresponsabilidad de las familias ya establecido en el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), la Ley de Protección Integral a la Familia (Ley 1361 de 2009) y la Ley 1857 de 2017 (por medio de la cual se modifica la Ley 1361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección de la familia y se dictan otras disposiciones). Las mencionadas normas plantean un enfoque de acercamiento y compromiso en la formación y vinculación de las familias a las dinámicas escolares, más que desde una perspectiva de obligatoriedad, como se propone en este artículo.

En consecuencia, se sugiere respetuosamente eliminar este artículo, desde el punto de vista técnico del sector educación, o modificar su enfoque desde el punto de vista propuesto, esto es, el marco de responsabilidad de las familias.

V. Consideraciones fiscales

Si bien el proyecto de ley en la exposición de motivos y contenido no hace referencia a los recursos, es importante calcular los costos que cada institución educativa debe asumir para desarrollar jornadas teniendo en cuenta que la realización de talleres de escuelas de padres y madres puede demandar una logística en espacios, materiales, formación y tiempo, así como revisar el impacto que genera en las dinámicas familiares.



En esos términos, 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 adicional para financiar dichos costos.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, indicando que estos informes *“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”*.

Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del Proyecto, así como con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

VI. Recomendaciones

El Ministerio de Educación solicita respetuosamente que se revise la pertinencia de incluir el artículo 4°, y que se tengan en cuenta las sugerencias específicas con respecto a la redacción de los artículos 2° y 3°, dado que los artículos sobre los que se ha hecho pronunciamiento tienen los inconvenientes que se relacionan a continuación:

- Con respecto al artículo 2°, y reconociendo la autonomía otorgada a los establecimientos educativos, se sugiere la siguiente redacción:

«ARTÍCULO 2o.: Modifíquese el artículo 2° de la ley 1404 de 2010, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 2o. Como complemento formativo que consagra la Ley General del Educación, es obligación de todas las instituciones educativas del sector público y privado, en los niveles de preescolar, básica y media, implementar y poner en funcionamiento el programa Escuela para Padres y Madres, cuyo contenido debe ser instrumento que propenda por la formación en valores de los niños, niñas y adolescentes y asegure una sociedad responsable dentro del contexto del Estado Social.

Las instituciones educativas públicas y privadas en los niveles preescolar, básica y media, implementarán de manera obligatoria con un encuentro o espacio y estrategias que pongan en funcionamiento el programa Escuela para Padres y Madres, de acuerdo con las necesidades de cada comunidad educativa.

Parágrafo 1. Reconociendo la diversidad en la conformación de la familia, se convocará a dichos encuentros o espacios a: padres y madres de familia, tutores, cuidadores, adultos que ejercen la patria potestad o acudientes debidamente autorizados.

Parágrafo 2. Durante cada semestre académico, las instituciones educativas públicas y privadas en los niveles preescolar, básica y media deberán organizar e implementar mínimo un encuentro o espacio y estrategias que desarrollen el programa Escuela de Padres y Madres”.

- En el mismo sentido, se sugiere que se modifique el artículo 3°, teniendo en cuenta que una jornada anual de información muy puntual y específica en violencia sexual, no tiene el impacto que podría tener una jornada que integre de manera coordinada, aspectos relacionados con la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y la prevención de diferentes situaciones de vulneración.



Por ello, las estrategias que se desarrollen en el marco del programa deben plantear aspectos relacionados con la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y la prevención de diferentes situaciones de vulneración, de acuerdo con el análisis situacional de cada institución educativa en su convivencia escolar, lo cual, viene desarrollándose a través de la ruta de atención integral a la convivencia escolar, en sus componentes de prevención, promoción, atención y seguimiento que ordena la Ley 1620 de 2013. Por lo anterior se propone la siguiente redacción:

«**ARTÍCULO 3:** *Modifíquese el artículo 3º de la ley 1404 de 2010, el cual quedará así:*

ARTÍCULO 3o. En el término de un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional reglamentará el Programa Escuela para Padres y Madres de manera que se constituya en elemento fundamental para apoyar la vinculación parental y la formación integral de los niños, niñas y adolescentes. Dicha reglamentación orientará a los establecimientos educativos para incorporar las acciones de esta Escuela a los Proyectos Educativos Institucionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 115 de 1994, y el artículo 2.3.3.1.4.1. del Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación.

Parágrafo. En todo caso, el Programa Escuela para Padres y Madres deberá contar con un encuentro o espacio y estrategias que permita prevenir las situaciones asociadas a la vulneración de derechos y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes, con base al enfoque de derechos y de género y, al principio del interés superior, que busque garantizar la protección a la integridad y formación sexual de niños, niñas y adolescentes».

- Se reitera la necesidad de evaluar el concepto de “*obligatoriedad*” en la asistencia a la Escuela de Padres, teniendo en cuenta las consecuencias que puede generar dicha imposición a gran parte de la población. Así entonces, se debe analizar la redacción del artículo nuevo propuesto que corresponde al artículo 4º, por cuanto en el mismo se parte del supuesto de familias estructuradas y con empleos formales, lo cual está alejado del contexto social real.
- Especificar el costo fiscal que tendría que asumir el Presupuesto General de la Nación y la fuente de recursos de la iniciativa, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, para determinar su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- Finalmente, este Ministerio ha identificado que los siguientes proyectos de ley desarrollan la misma temática de vinculación de las familias a través del fortalecimiento del apoyo parental, de alianzas con la escuela, las escuelas de padres y madres, la convivencia escolar y la prevención de la violencia sexual:
 - 401 de 2019 Cámara —012 de 2018 Senado “*Por medio de la cual se establecen lineamientos para la implementación de las escuelas para padres y madres de familia, en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país; se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones*”;
 - 370 de 2019, «*Por medio del cual se modifican los artículos 1, 4, 8, 10, 21 y se dictan disposiciones orientadas a fortalecer el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad, la prevención y mitigación de la violencia escolar creado a través de la Ley 1620 de 2013*».

Si bien todas están orientadas al mismo propósito de acercar a las familias al proceso educativo y de desarrollo integral de sus hijos, proponen diferentes énfasis, es así que de manera



La educación
es de todos

Mineducación

respetuosa se recomienda la revisión de las tres iniciativas legislativas con el fin de adelantar un ejercicio de armonización y eventual acumulación de los proyectos, para así dar lugar a ejercicios de racionalidad legislativa y unidad de criterio del Legislador frente al fortalecimiento del objeto de la Ley 1404 de 2010 sobre la Escuela de Padres y Madres.