



Bogotá D.C.,

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

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 09-09-2019 8 30 28 PM
Al contestar cite este No. 2019-EE-132914 FOL:1 ANEX:0
Origen Asesores del despacho
Destino Congreso de la República / DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Asunto Concepto al Proyecto de Ley 401 de 2019 Cámara. 012 de 2018 Senado

Referencia: Concepto al Proyecto de Ley 401 de 2019 Cámara, 012 de 2018 Senado

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. 401 de 2019 (Cámara), que se refiere al proyecto 012 de 2018 (Senado) **«Por medio del cual se establecen lineamientos para la implementación de las escuelas de padres y madres de familia, en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país y se deroga la ley 1404 de 2010 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 GONZALEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia – Autores H.S. John Milton Rodríguez,
H.S. Eduardo Pacheco Cuello
H.S. Edgardo Palacio Mizrahi,
H.R. Carlos Eduardo Acosta Lozano
Ponente H.R. Luis Fernando Gomez Betancurt –

Aprobó: Constanza 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 Torres Fuentes – Directora de Calidad de VEPBM
Biviana Liset Trujillo – Asesora Despacho Ministra

H. C. R. VI
COMISIÓN
RECIBIDO
Oct 7/19
L:13 m



incorporación y exclusión que se plantea tendría alcance sobre la regulación existente sobre la materia.

b) Sobre el artículo 4°.

El artículo 4 dispone que dentro de los manuales de convivencia de los establecimientos educativos, se incorporen las sanciones por la inasistencia de los padres a las reuniones de la Escuela de Padres.

Al respecto es preciso mencionar que al no existir una norma de orden legal que establezca tales sanciones, es importante que el Congreso de la República, en el marco general de su competencia, defina los elementos básicos que requiere un régimen sancionatorio, con el fin de dar cumplimiento al principio constitucional de la legalidad de las mismas.

Resulta conveniente informar que el Decreto 1075 de 2015 dispone en el artículo 2.3.4.3, los deberes de los padres de familia, de la siguiente manera: *"Con el fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la educación de sus hijos, corresponden a los padres de familia los siguientes deberes: (...) c) Cumplir con las obligaciones contraídas en el acto de matrícula y en el manual de convivencia, para facilitar el proceso de educativo"*.

Por lo anterior, la asistencia a reuniones convocadas por la institución educativa, para recibir durante el año escolar y en forma periódica, información sobre el rendimiento académico y el comportamiento de sus hijos, constituye uno de los deberes de los padres de familia, pero no se prevé una consecuencia de tipo disciplinario, toda vez que la misma requiere ser expresamente establecida por el legislador.

En consecuencia, la disposición en comento puede resultar contraria a la constitución, porque como se dijo, corresponde al Congreso de la República, definir los elementos básicos de un régimen sancionatorio.

c) Sobre el artículo 7°.

El artículo 7° de la iniciativa asigna competencias al Ministerio de Educación Nacional para que garantice la formación de los docentes y los directivos docentes que desarrollen la Escuela para padres y madres, con el fin de que sean capacitados por entidades competentes y profesionales especializados, una vez cada semestre escolar.

Al respecto es importante mencionar que la disposición desborda las competencias del Ministerio de Educación Nacional, toda vez que en virtud del principio de la descentralización territorial y de servicios que establece la Constitución Política en su artículo 356, desarrollado por la Ley 715 de 2001, son las entidades territoriales certificadas en educación las encargadas de administrar el servicio público de educación en la jurisdicción de su competencia.

Es por ello que en el marco de la financiación que la Nación realiza a los entes territoriales, mediante el sistema general de participaciones, son las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, las llamadas a planear y promover los respectivos planes de capacitación.

Bajo ese entendido, es pertinente hacer referencia a lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C-679 de 2011, donde se definieron las competencias que en materia educativa tienen las entidades territoriales certificadas en los siguientes términos: *"Así, corresponde a los entes*



integral y para detectar, informar y prevenir situaciones que atenten contra la salud física y mental de los niños, niñas y adolescentes.

Parágrafo. *La expresión "familias" comprende a padres y madres de familia, tutores, cuidadores o adultos quienes ejercen la patria potestad o acudientes debidamente autorizados.*

b) Artículo 2º

Como se dijo anteriormente, en el texto del proyecto de ley, se propone en el párrafo de este artículo que, en la comunidad educativa se integren **sicólogos y/o profesionales especializados**.

Dado que la iniciativa propone incluir a profesionales adicionales a los previstos en el artículo 6 de la Ley 115 de 1994 en las instituciones educativas, puede conllevar a la necesidad de la creación de nuevos cargos o la contratación de los mismos, y consecuentemente a un impacto fiscal determinable, que debería ser incorporado en la exposición de motivos. En consecuencia, se sugiere eliminar el párrafo que establece una nueva conformación de la comunidad académica y que no incluya a los sicólogos y/o profesionales especializados, sugiriendo respetuosamente la siguiente redacción:

Artículo 2º. *De las instituciones educativas públicas y privadas frente a las escuelas de familia. Las instituciones educativas públicas y privadas implementarán las Escuelas de familias en los niveles de preescolar, básica y media, y deberán fomentar su participación activa en las sesiones que se convoquen, como una de las estrategias para fortalecer sus capacidades para promover el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, y cualificar su respuesta para la prevención, detección y atención y de situaciones que lo afecten. Cualquiera de los integrantes de la comunidad educativa o un grupo representativo de las familias, cuidadores, docentes, administrativos y estudiantes de la institución educativa podrá diseñar campañas para el fortalecimiento de los valores democráticos y solidarios, previa aprobación por parte del Consejo Directivo de la institución educativa con especial atención a sus derechos, de conformidad con los principios constitucionales dispuestos en los artículos 42 y 67 de la Constitución Política de Colombia y lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño, de las Naciones Unidas (1989).*

c) Artículo 3º.

De acuerdo con la sugerencia de denominación de la escuela de familias, la propuesta de redacción para este artículo es la siguiente:

Artículo 3º. *Articulación de las Escuelas de Familias al Proyecto Educativo Institucional (PEI). Toda institución educativa pública y privada deberá tener un apartado especial en el Proyecto Educativo Institucional (PEI), que defina cómo se desarrollarán las condiciones del Programa de las Escuelas de Familias, la cual estará alineada y articulada con su misión, visión, principios y valores como resultado del trabajo articulado con la familia, institución educativa y en respuesta a su contexto más inmediato.*

La implementación de las escuelas de familias, se hará en el marco de su autonomía y el derecho que les asiste de elegir la educación que deseen para sus hijos, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de Colombia y demás normas concordantes.

d) Artículo 4º

Adicionalmente a lo expresado en las consideraciones jurídicas en relación con este artículo, se sugiere analizar más detalladamente el concepto de **obligatoriedad**, por cuanto las instituciones



compromiso del Consejo Directivo de la institución educativa.

Los contenidos y temáticas del programa se soportarán en la caracterización de los estudiantes, las familias, sus particularidades, intereses y necesidades, el PEI, los principios y valores de la comunidad, así como las características del curso de vida de los estudiantes y los objetivos de cada uno de los niveles educativos, con el fin de establecer una relación de corresponsabilidad en la formación y construcción de valores en beneficio de los niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta su función como primeros educadores.

Incluirán en su desarrollo los siguientes aspectos:

- a) Conocimiento del marco constitucional y normativo que fortalezca su capacidad para reclamar la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.*
- b) Fortalecimiento de vínculos afectivos*
- c) Responsabilidades de las familias en la crianza de sus hijos y en la garantía de sus derechos.*
- d) Desarrollo de la autonomía y fomento del cuidado y autocuidado de los hijos.*
- e) Promoción de estilos de vida saludables, uso y aprovechamiento del tiempo libre y prevención de consumo de sustancias psicoactivas y de otras situaciones que afecten su desarrollo y generen situaciones de discriminación y rechazo.*
- f) Formación en sexualidad con un lenguaje apropiado y acorde a su edad y su nivel de desarrollo.*
- g) Prohibición del maltrato físico y psicológico o de tratos degradantes o humillantes.*
- h) Entornos protectores.*
- i) Rutas de atención, promoción y prevención definidos en el manual de convivencia, como lo establece la Ley 1620 de 2013.*

f) Artículo 6°

Plantea las condiciones para el diseño e implementación de las escuelas de familias, en las cuales se sugiere aclarar si se propone una escuela de familias de estudiantes de preescolar, otra para básica primaria y otra para familias de estudiantes de secundaria y media, es decir, 3 escuelas al año, o si son mínimo 3 por cada uno de los niveles.

Lo anterior, considerando la carga que representa en la dinámica de las instituciones educativas organizar, desarrollar y evaluar estos espacios, sumados a los que otras normas han establecido, relacionadas con temas como: el día de la familia, la prevención de violencias basadas en género, resultados de evaluaciones censales, servicio militar, servicio social y otras, que incluyen la participación de la comunidad educativa. Constituyen una tarea significativa que no es considerada en el marco normativo nacional, como tiempo laboral de los docentes, que implican, en ocasiones, desarrollarse en horas no laborales para los docentes. Por tanto, las exigencias del proyecto de ley son amplias frente a la dinámica real de las instituciones y para las familias que tienen más de un hijo en edad escolar por cuanto les implicaría asistir a varias reuniones según el nivel que cursen sus hijos en la misma o en otra institución.

Por lo anterior, se sugiere la siguiente redacción para el referido artículo:

Artículo 6°. Desarrollo de escuela de familias. *La institución educativa definirá si el equipo conformado para el diseño de las escuelas de familias será el responsable de la implementación y evaluación de estas jornadas o si designará un equipo de ejecución, con miras a vincular a más actores en este proceso de formación y participación.*

La convocatoria a las familias se realizará de acuerdo con el cronograma presentado durante el proceso de matrícula y se realizará con 15 días hábiles de anticipación.



respetuosa se recomienda la revisión las tres iniciativas legislativas con el fin de adelantar un ejercicio de armonización.

V. Consideraciones Fiscales

Es pertinente mencionar que el Proyecto de Ley en las condiciones en las que está planteado, genera impacto fiscal por las siguientes razones:

- Incluye las figuras del psicólogo y profesionales especializados en la comunidad educativa.
- La realización de 9 escuelas de padres y madres demanda una logística en espacios, materiales, formación y tiempo, que representa costos significativos, así como revisar el impacto que genera en las dinámicas familiares.
- Puede tener impacto en los colegios privados, por cuanto podría representar un incremento en la matrícula o en otros costos, lo cual repercute negativamente en la familia.

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. Conclusiones

Este Ministerio de Educación Nacional estima importante tener en cuenta las consideraciones expuestas en el presente concepto con el fin de subsanar los posibles inconvenientes que pueda presentar la iniciativa y las recomendaciones en cuanto a los textos del articulado de las consideraciones técnicas, las cuales se resumen a continuación:

- La denominación "Escuela de padres y madres", se sugiere respetuosamente que se ajuste en todo el articulado del proyecto de ley, por Escuela de Familias. Lo anterior, reiterando nuestra recomendación de la revisión de la concepción de familia y la referencia exclusiva a los "padres y madres" de los niños, niñas y adolescentes, por cuanto las condiciones sociales reales de la conformación actual de las familias, como lo plantea la Política Nacional de Familia, se caracterizan por una gran diversidad.
- Dadas las funciones asignadas al Ministerio de Educación Nacional por medio del Decreto Nacional 5012 de 2009, este debe ser excluido de las obligaciones descritas en el artículo 7°, puesto que la formación de docentes para el fortalecimiento de competencias en la implementación de programas y las demás actividades pedagógicas para la prestación del servicio público de educación es competencia exclusiva de las entidades territoriales certificadas en su jurisdicción.



<p>de situaciones que afecten el desarrollo físico, mental, sicosocial y sicosexual de los niños, niñas y adolescentes, como sujetos activos de derechos. Cualquiera de los integrantes de la comunidad educativa o un grupo representativo de padres y madres de familia, docentes, administrativos y estudiantes de la institución educativa podrá diseñar campañas para el fortalecimiento de los valores democráticos y solidarios, los cuales serán sometidos a aprobación por parte de la institución educativa y el Consejo Directivo de cada Establecimiento Educativo con especial atención a sus derechos de conformidad con los principios constitucionales dispuestos en los artículos 42 y 67 de la Constitución Política de Colombia y lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (1989).</p> <p>Parágrafo. La comunidad educativa está integrada por directores administrativos, directivos, docentes, administrativos, estudiantes, padres de familia <u>y/o tutores, cuidadores y/o quienes ejercen la patria potestad y/o acudientes debidamente autorizados</u>, psicólogos y/o profesionales especializados.</p>	<p>las familias, cuidadores, docentes, administrativos y estudiantes de la institución educativa podrá diseñar campañas para el fortalecimiento de los valores democráticos y solidarios, previa aprobación por parte del Consejo directivo de la institución educativa con especial atención a sus derechos, de conformidad con los principios constitucionales dispuestos en los artículos 42 y 67 de la Constitución Política de Colombia y lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño, de las Naciones Unidas (1989).</p> <p><u>Parágrafo: Se sugiere eliminar</u></p>
<p>Artículo 3º. Articulación de las Escuelas para Padres y Madres de Familia al Proyecto Educativo Institucional (PEI). Toda institución educativa pública y privada deberá tener un apartado especial en el Proyecto Educativo Institucional (PEI), que defina cómo se desarrollarán las condiciones del Programa de las Escuelas para Padres y Madres de Familia, la cual estará alineada y articulada con su misión, visión, principios y valores como resultado del trabajo articulado con la familia, institución educativa y en respuesta a su contexto más inmediato. La implementación de las escuelas para padres y madres de familia, se hará en el marco de su autonomía y el derecho que les asiste de elegir la educación que deseen para sus hijos, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de Colombia y demás normas concordantes.</p>	<p>Artículo 3º. Articulación de las Escuelas de Familias al Proyecto Educativo Institucional (PEI). Toda institución educativa pública y privada deberá tener un apartado especial en el Proyecto Educativo Institucional (PEI), que defina cómo se desarrollarán las condiciones del Programa de las Escuelas de Familias, la cual estará alineada y articulada con su misión, visión, principios y valores como resultado del trabajo articulado con la familia, institución educativa y en respuesta a su contexto más inmediato.</p> <p>La implementación de las escuelas de familias, se hará en el marco de su autonomía y el derecho que les asiste de elegir la educación que deseen para sus hijos, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de Colombia y demás normas concordantes.</p>
<p>Artículo 4º. Obligatoriedad. Desde el inicio del año académico, dentro del formato de matrícula, los padres y madres de familia firmarán su compromiso de participar en las escuelas de padres y madres de familia que programe la institución educativa pública o privada. Las instituciones educativas podrán implementar únicamente sanciones pedagógicas <u>no pecuniarias, en caso de inasistencia de los padres o madres de familia, siempre y cuando, se encuentren estipuladas en el Manual de Convivencia, se respete el derecho a la defensa y</u></p>	<p>Artículo 4º. Se sugiere eliminar.</p>



<p>I) Instrumentos adecuados de técnicas de estudio; J) Rutas de atención, promoción y prevención definidos en el manual de convivencia contenido en el Proyecto Educativo Institucional (PEI). K) Promoción de programas, estrategias, políticas y directrices tendientes a incentivar, apoyar y fomentar la medicina preventiva en la práctica del deporte y los hábitos de alimentación sana y de vida saludable, acorde al PEI de la Institución Educativa.</p> <p><u>Parágrafo: En consonancia con la Ley 1620 de 2013, reglamentada en el Decreto 1965 de 2013, las acciones relacionadas con formación en valores democráticos, solidarios o que orienten la promoción de la convivencia escolar deberán ser definidas por el Comité Escolar De Convivencia, como instancia competente.</u></p>	<p>i) <u>Rutas de atención, promoción y prevención definidos en el manual de convivencia, como lo establece la Ley 1620 de 2013.</u></p> <p>Parágrafo: En consonancia con la Ley 1620 de 2013, reglamentada en el Decreto 1965 de 2013, las acciones relacionadas con formación en valores democráticos, solidarios o que orienten la promoción de la convivencia escolar deberán ser definidas por el Comité Escolar De Convivencia, como instancia competente.</p>
<p>Artículo 6°. Diseño e implementación de las escuelas para padres y madres de familia. Las instituciones educativas públicas y privadas definirán si el equipo conformado para el diseño, será el responsable de la implementación y evaluación de la escuela de padres y madres y si designará un equipo de ejecución, con miras a vincular a los actores en este proceso de formación y participación.</p> <p>Parágrafo. Dentro del año lectivo escolar se deberá garantizar la realización de mínimo (3) tres Escuelas para padres y madres de familia por nivel de preescolar, básica y media.</p>	<p>Artículo 6°. Desarrollo de escuela de familias. <u>La institución educativa</u> definirá si el equipo conformado para el diseño de las escuelas de familias será el responsable de la implementación y evaluación de estas jornadas o si designará un equipo de ejecución, con miras a vincular a más actores en este proceso de formación y participación.</p> <p><u>La convocatoria a las familias se realizará de acuerdo con el cronograma presentado durante el proceso de matrícula y se realizará con 15 días hábiles de anticipación.</u></p> <p><u>Parágrafo: Se sugiere eliminar.</u></p>
<p>Artículo 7°. Competencias. Es obligación del Ministerio de Educación Nacional formular las orientaciones y facilitar la implementación de la presente ley.</p> <p>Corresponde a las secretarías de educación el acompañamiento y seguimiento, así como promover la implementación de las Escuelas para padres y madres de familia en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas en los niveles de preescolar, básica y media.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, deberá Garantizar en su plan de formación docente temáticas que fortalezcan las capacidades de los docentes y directivos en el desarrollo de las Escuelas para Padres y Madres.</p> <p>Los establecimientos educativos incluirán lineamientos de las escuelas para padres y madres incorporándolo a los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), y las sanciones pedagógicas por la no asistencia a las mismas, en el manual de convivencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7° y 139 de la Ley 115 de 1994 y los artículos 14, 30 y 31 del Decreto número 1860 de</p>	<p>Artículo 7°. Competencias. <u>El Ministerio de Educación Nacional es la entidad responsable</u> de reglamentar y formular las orientaciones para facilitar la implementación de la presente Ley.</p> <p><u>Corresponde a las entidades territoriales certificadas en educación</u> promover la implementación de la <u>Escuela de familias</u> en las instituciones educativas públicas y privadas en todos sus niveles, <u>así como incluir en su plan de formación docente temáticas que fortalezcan las capacidades de los docentes y los directivos en el desarrollo de estas escuelas.</u></p> <p>Los establecimientos educativos incluirán los lineamientos de la escuela de familias en el PEI y <u>los compromisos pedagógicos</u> por la no asistencia a las mismas en el manual de convivencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7° y 139 de la Ley 115 de 1994 y los artículos 14, 30 y 31 del Decreto número 1860 de 1994, compilado en el Decreto 1075 de 2015.</p>