



La educación
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 07-24-2020 7:50:54 AM
Al contestar cite este No. 2020-EE-145735 FOL:6 ANEX:0
Origen: Asesores del despacho
Destino: Congreso de la República de Colombia / JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Asunto: Concepto Proyecto de ley No. 283 de 2019 Cámara

Referencia: Concepto proyecto de ley No. 283 de 2019 Cámara.

Respetado doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 283 de 2019 Cámara ***“por medio del cual se sustituye el Título XI, “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 del 2000”***

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,


MARIA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autor: H.R. Juan Carlos Lozada Vargas (Coordinador Ponente)
Ponente: HH.RR. Buenaventura León León, Edward David Rodríguez Rodríguez, Erwin Arias Betancur, Juanita María Goebertus Estrada, Carlos German Navas Talero, Luis Alberto Albán Urbano y Jorge Enrique Burgos Lugo.

Aprobó: Constanza Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
Luis Fernando Pérez Pérez- Viceministro de Educación Superior
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Kerly Agamez Berrío – Asesora Despacho VEPBM
Biviana Trujillo Ramirez – Asesora Despacho Ministra



Concepto a proyecto de ley No. 283 de 2019 Cámara “por medio del cual se sustituye el Título XI, “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 del 2000”

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

El Proyecto de ley tiene como objeto sustituir el Título XI del Código Penal colombiano en aras de actualizar su contenido, introducir nuevos tipos penales, así como ajustar los verbos rectores y las modalidades de los actuales delitos en contra de los recursos naturales y el medio ambiente, permitiendo valorar la sanción de acuerdo al Impacto Ambiental (IA), consecuencia del actuar típico, antijurídico y reprochable de quien comete la conducta, estableciendo de manera coherente y armónica unos mínimos y máximos punitivos, tanto en tiempos como en multas.

Motivación

La iniciativa se configura como una respuesta ante los cambios sociales, políticos y económicos que han conllevado a que las medidas dispuestas en el Código Penal Colombiano, destinadas a la protección del ambiente no resulten suficientes. El autor argumenta que es necesario robustecer la lucha contra la alteración y destrucción del ambiente, corrigiendo los actuales tipos penales que han resultado ineficaces y no proporcionales, e introduciendo prohibiciones a conductas que, a pesar de no encontrarse tipificadas, producen un impacto ambiental negativo en la biodiversidad del país.

En la justificación de la iniciativa se exponen los antecedentes jurídicos y normativos sobre la materia, se realiza un ejercicio comparado respecto de la regulación penal de otros países en materia ambiental y se describen detalladamente las medidas propuestas en relación con cada uno de los tipos penales a adicionar, modificar o suprimir de la legislación vigente.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que le corresponde pronunciarse sobre el artículo 3º que contiene disposiciones relacionadas con el sector educativo.

El artículo 3º de la iniciativa dispone:

“ARTÍCULO 3º. Pedagogía sobre el ambiente. Los establecimientos educativos de educación básica, media podrán incluir en su Proyecto Educativo Institucional, una cátedra ambiental que busque la comprensión, el fomento y la participación ciudadana para generar conciencia ambiental sobre el buen uso de los recursos naturales, las prácticas que son contrarias a la sostenibilidad, la importancia de las áreas de especial importancia ecológica y las regulaciones y leyes sobre la materia.

Las universidades atendiendo su autonomía igualmente podrán considerar incluir dicho proyecto de formación.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación promoverán programas de formación docente para el desarrollo de las mencionadas estrategias”.

Del análisis de la norma propuesta se observa que la misma afecta las disposiciones establecidas constitucional y legalmente para los niveles de educación de básica, media y superior



universitaria. A continuación se presentan las consideraciones formuladas por el Ministerio de Educación Nacional.

1. Consideraciones frente a la educación básica y media.

Además de las consideraciones de constitucionalidad mencionadas en los puntos anteriores, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que la mayoría de los contenidos dispuestos en el artículo 3º, ya se encuentran incluidos en las disposiciones legales vigentes, como se presenta a continuación:

- **De la Política Nacional de Educación Ambiental,**

El Ministerio de Educación Nacional -MEN en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecieron la Política Nacional de Educación Ambiental, institucionalizada mediante la Ley 1549 de 2012 *“Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial”*, en la cual se definió, dentro de sus estrategias, la inclusión de la dimensión ambiental en la educación formal a través los Proyectos Ambientales Escolares -PRAE.

Dichos proyectos, buscan la integración de la educación ambiental a las propuestas 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 8º 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 de cada una de las regiones.

- **De los lineamientos dispuestos en la Ley General de Educación sobre la educación ambiental.**

La Ley 115 de 1994 *“por la cual se expide la ley general de educación”* en coherencia con lo previsto en el artículo 67º de la Constitución Política de 1991, estableció en su artículo 23º que las *“Ciencias naturales y educación ambiental”* se configurarían como una de las áreas obligatorias y fundamentales para la educación básica, las cuales necesariamente se tendrían que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional y tendrían que comprender el 80% del plan de estudios.

El área de *“Ciencias naturales y educación ambiental”* 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 ciudadanas¹, que de manera transversal deben permear los procesos pedagógicos de los establecimientos educativos. De igual forma, es relevante mencionar que en el marco de las orientaciones para la implementación de la Cátedra para la Paz elaboradas por el Ministerio de Educación Nacional², se establece que los establecimientos educativos de preescolar, básica y media podrán aprovechar las áreas transversales para incorporar contenidos de la cultura de la paz y el desarrollo sostenible, y dentro de los contenidos de la cátedra se establece la inclusión de temas relacionados con el uso sostenible de los recursos naturales y la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación.

- **De la autonomía escolar.**

Las instituciones educativas según el artículo 77^o de la Ley 115 de 1994, cuentan con autonomía escolar para organizar las áreas de conocimiento e incluir nuevas asignaturas, así como adaptar algunas áreas de acuerdo con las necesidades y características de su contexto. El artículo en comento dispone:

“ARTICULO 77. Autonomía escolar. Dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

PARAGRAFO. Las Secretarías de Educación departamentales o distritales o los organismos que hagan sus veces, serán las responsables de la asesoría para el diseño y desarrollo del currículo de las instituciones educativas estatales de su jurisdicción, de conformidad con lo establecido en la presente ley.”

Frente al particular la Corte Constitucional³ ha manifestado que *“la autonomía escolar -salvo casos excepcionales en los que se trate de una educación muy especial, como las contempladas en el artículo 68 superior, inciso sexto- es menor que la universitaria. Pero esto no conduce a pensar que exista un plan rígido e inflexible, unilateral y absoluto del Estado en materia educativa, porque la esencia misma de la función pedagógica necesita de cierta discrecionalidad, propia del derecho de educar. Igualmente, las libertades de cátedra de enseñanza y de investigación están predicadas también de forma incondicional a los colegios, así como el sano pluralismo: diversidad de medios que conducen al mismo fin formativo”* (negritas por fuera del texto). En la misma sentencia manifestó que las instituciones educativas requerían de un margen de autonomía para alcanzar su misión, la cual estaría limitada en primer lugar, por los fines de la educación en sí misma, por el orden público, el bien común y la legalidad que impera sobre la materia, de acuerdo con la filosofía de la Constitución.

Como bien se observa, ya se viene realizando en los establecimientos educativos un proceso pedagógico para abordar las situaciones ambientales propias de su contexto, por ello, y de acuerdo con la autonomía institucional, respetuosamente se considera que no es necesario incluir una nueva cátedra ambiental, toda vez que, los contenidos propuestos ya se vienen adelantando en las instituciones educativas de acuerdo con la normatividad vigente y en el marco de su autonomía institucional, tal como lo dispone la Ley 115 de 1994.

¹ <https://intranetmen.mineducacion.gov.co/comunidades/srhse/Historico/Bienestar%20Laboral%20Docente/2.1%20Inducción%20Adelante%20Maestros/Inducción%20Docentes%20Orientadores/2.%20Materiales/2.%20EST-COMPETENCIAS%20CIUDADANAS.pdf>
² <https://aprende.colombiaaprende.edu.co>



Por último, se destaca que 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.

- **De los programas de formación docente.**

En relación con lo dispuesto en el párrafo, el Ministerio de Educación Nacional advierte que éste puede desconocer la normativa relacionada con la descentralización política y administrativa colombiana en el Sector educativo, la cual ha sido fundamental para permitir el posicionamiento de las secretarías de educación y los establecimientos educativos como espacios donde se materializa una educación pertinente y de calidad para todos. Esta organización conlleva a dinámicas autónomas que traen consigo la necesidad de organizar planes y proyectos que apunten al logro de los objetivos y las metas establecidas regional y nacionalmente.

En el marco del Sistema Colombiano de Formación de Docentes (MEN; 2013) se establecen tres subsistemas de formación (inicial, en servicio o continua y avanzada) que se reconocen en tres ejes transversales a saber: evaluación, investigación y pedagogía. En el mismo se describen con suficiencia los alcances de cada subsistema y de igual forma se reconocen los actores del sector educativo encargados de la dinamización de cada uno de estos subsistemas.

En particular el subsistema de formación en servicio *“contempla la formación de los educadores vinculados laboralmente al ejercicio de la profesión docente. Su vivencia como educador exige una formación continua y la necesaria cualificación, reflexión, sistematización y socialización de la experiencia educativa y pedagógica. La formación en servicio está orientada principalmente a una formación contextualizada acorde con los requerimientos del que hacer pedagógico que el educador reconfigura en su ámbito laboral. Debe ser consecuente con las acciones educativas dirigidas a los niveles, poblaciones y campos de saberes en los que se ocupa.* (MEN; p.61).

Cada entidad territorial certificada de acuerdo con sus particularidades y debido a las competencias otorgadas por la Ley 715 de 2001 para la administración del servicio educativo, debe incorporar en su respectivo Plan sectorial de desarrollo educativo, de acuerdo con lo que estipulan la Ley 115 de 1994 y el Decreto 709 de 1996, un Plan Territorial de Formación para Docentes y Directivos docentes (PTFD) dirigido a los educadores en servicio.

Para el proceso de construcción de este documento cada Secretaría de Educación cuenta con la asesoría permanente del correspondiente Comité Territorial de Capacitación de Docentes que según lo indican los artículos 2.4.2.1.3.5.1. del Decreto 1075 de 2015, compilatorio del Sector Educación, es conformado y reglamentado mediante acto administrativo expedido por la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada.

Este Comité tiene como funciones:

1. *“1. La identificación y el análisis de las prioridades sobre necesidades de actualización, especialización, investigación y perfeccionamiento de los educadores en su respectiva jurisdicción.*
2. *La formulación de propuestas de políticas para la elaboración del plan de formación de educadores de la respectiva entidad territorial, departamental o distrital.*
3. *La definición de criterios para el seguimiento, control y evaluación de los planes de formación de los educadores del departamento o distrito.*



4. La definición de mecanismos para la organización y actualización del registro de programas de formación de educadores.
5. La formulación de criterios para el seguimiento y verificación de los programas registrados” (Decreto 1075 de 2015, Artículo 2.4.2.1.3.5.2.).

La normatividad relacionada es la siguiente:

- i) **Ley 115 de 1994. Artículo 111. Profesionalización.** *La formación de los educadores estará dirigida a su profesionalización, actualización, especialización y perfeccionamiento hasta los más altos niveles de posgrado. Los títulos obtenidos y los programas de perfeccionamiento que se adelanten dentro del marco de la ley, son válidos como requisitos para la incorporación y ascenso en el Escalafón Nacional Docente, conforme con lo establecido en la presente ley. Los programas para ascenso en el escalafón docente deberán ser ofrecidos por una institución de educación superior o, al menos, bajo su tutoría. Estos programas tendrán que estar relacionados con las áreas de formación de los docentes o ser de complementación para su formación pedagógica. En cada departamento y distrito se creará un comité de capacitación de docentes bajo la dirección de la respectiva secretaría de educación al cual se incorporarán representantes de las universidades, de las facultades de educación, de los centros experimentales piloto, de las escuelas normales y de los centros especializados en educación. Este comité tendrá a su cargo la organización de la actualización, especialización e investigación en áreas de conocimiento, de la formación pedagógica y de proyectos específicos, para lo cual el respectivo departamento o distrito, arbitrará los recursos necesarios provenientes del situado fiscal, las transferencias y de los recursos propios, de conformidad con la Ley 60 de 1993. (Subrayado propio)*
- ii) **Decreto 709 de 1996** “por el cual se establece el reglamento general para el desarrollo de programas de formación de educadores y se crean condiciones para su mejoramiento profesional.” compilado en el Decreto Único Reglamentario No. 1075 de 2015 del Sector Educación, que menciona:
 - “Artículo 1. El decreto señala las orientaciones, los criterios y las reglas generales para la organización y el desarrollo de programas académicos y de perfeccionamiento que tengan por finalidad la formación y el mejoramiento profesional de los educadores, para prestar el servicio en los distintos niveles y ciclos de la educación formal, en la educación no formal y de la educación informal, incluidas las distintas modalidades de atención educativa a poblaciones. Igualmente establece las condiciones que deben reunir estos programas para ser tenidos en cuenta como requisito exigido a los educadores para el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo establecido por la Ley 115 de 1994 y el Estatuto Docente.
 - ARTICULO 2. La formación de educadores debe fundamentarse en los fines y objetivos de la educación, establecidos en la Ley 115 de 1994 y en especial atenderá los fines generales que orientan dicha formación, señalados en el artículo 109. de la misma Ley. Tendrá en cuenta además, la trascendencia que el ejercicio de la profesión de educador tiene sobre la comunidad local y regional. La formación de educadores debe entenderse como un conjunto de procesos y estrategias orientados al mejoramiento continuo de la calidad y el desempeño del docente, como profesional de la educación. Su reconocimiento como requisito para el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, constituye solamente una condición administrativa y un estímulo para la dignificación profesional.
 - ARTICULO 3. Los programas académicos para la formación de pregrado y de postgrado de educadores deberán atender las reglas generales contenidas en este decreto, además de los requisitos de creación y funcionamiento que establezca el Gobierno Nacional...
 - ARTICULO 9. Las secretarías de educación departamentales y distritales, con la asesoría de los respectivos comités de capacitación de docentes a que se refiere el capítulo V de este decreto, en desarrollo de sus políticas de mejoramiento de la calidad educativa, organizarán programas



dirigidos a fomentar estudios científicos de la educación, con el objeto de fortalecer la formación personal y profesional de los educadores que prestan el servicio en su territorio.

- *Estos programas deberán estimular innovaciones educativas y propuestas de utilidad pedagógica, científica y social, cuya aplicación permita el mejoramiento cualitativo del proyecto educativo institucional y, en general, del servicio público educativo.*
- *ARTICULO 20. De conformidad con el artículo 111 de la Ley 115 de 1994, en cada departamento y Distrito se creará un Comité de Capacitación de Docentes que estará bajo la dirección de la Secretaría de Educación respectiva.”*

En los restantes artículos del Decreto 709 de 1996, se relacionan, para ser tenidas en cuenta por parte de las secretarías de educación en la formulación de sus Planes Territoriales de Formación Docente, las características de los programas de formación; las reglas Generales para el reconocimiento de los Programas de Formación de Educadores; y el alcance y funciones de los comités territoriales de capacitación.

iii) Directiva 65 de 2015 dirigida a Gobernadores, Alcaldes y Secretarios de Educación de Entidades Territoriales Certificadas -ETC- y que brinda orientaciones para el funcionamiento de los Comités Territoriales de Capacitación de Docentes y la organización de los programas de formación continua de educadores en servicio.

Estos Planes Territoriales de Formación Docente se definen según los contextos regionales que se evidencian desde el análisis de diferentes fuentes, como son, entre otros, la caracterización e identificación de las necesidades de formación de los educadores, el análisis de los desempeños de los niños, niñas y adolescentes de la región desde los sistemas de evaluación internos y externos.

Así, estos planes se constituyen en herramientas de Gestión importante para contribuir a la calidad educativa, en la medida que recoge las necesidades de formación de los docentes y directivos docentes en servicio adscritos a la entidad territorial y materializa su mejora en acciones de formación, actualización y perfeccionamiento, pertinentes, coherentes y viables. Lo anterior garantiza una definición de políticas, líneas y programas de formación a la medida de las necesidades reales de las entidades territoriales certificadas porque surgen de una lectura de contexto.

Para que las secretarías de educación definan sus Planes Territoriales de Formación Docente, el Ministerio de Educación Nacional, definió la Guía Construyendo el Plan Territorial de Formación Docente -PTDF- (MEN; 2011) que las orienta en la formulación de sus planes y que se puede consultar en https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-190313_archivo_pdf_guia_ptfd.pdf

El Ministerio, en el marco de la definición de los Planes Territoriales de Formación Docente que las secretarías de educación deben establecer, las acompaña desde un trabajo colaborativo para lograr que dichos planes sean coherentes con las políticas educativas y las necesidades de formación detectadas en la región, pertinentes al contexto cultural – educativo y a las necesidades reales de formación de educadores; y viables administrativa, técnica y financieramente.

Ahora bien, el Ministerio de Educación Nacional cuenta con un portafolio de formación de educadores que contempla opciones de formación continua a nivel de diplomados en diversas líneas y de formación a nivel de pregrado (licenciaturas) y posgrados (especializaciones, maestrías y doctorados). Los educadores pueden acceder a estos programas a través de créditos educativos de fondos establecidos por el MEN con el ICETEX y los porcentajes de financiación van del 70 al 100%. Estos programas se establecen a partir del análisis de los PTFD de las ETC y de las líneas de política.



- De los lineamientos fijados en la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”” en relación con la educación ambiental.

Para hacer frente a las problemáticas ambientales existentes, el Gobierno Nacional dentro de las medidas adoptadas, ha decidido fortalecer la educación ambiental, irradiando su influencia más allá de los contextos educativos, articulando en este proceso diferentes actores estatales, sociales, académicos y económicos, todo con el fin de implementar medidas que conduzcan a una efectiva protección de nuestro patrimonio natural. Por tal razón, en el Plan Nacional de Desarrollo se establecieron unas metas y condiciones básicas, para lograr una conservación que al mismo tiempo permita el desarrollo económico y social de las regiones, dentro de las cuales se encuentran:

- i) Desarrollo de proyectos de capacitación, actualización y formación de docentes oficiales, en diversos temas, entre ellos la educación ambiental y la educación para la ciudadanía⁴.
- ii) Fortalecimiento de la educación ambiental, la apropiación social de los territorios y de la cultura ciudadana sostenible para superar los desafíos de dinamizar las oportunidades que representa el uso sostenible de la biodiversidad dentro del marco de la premisa de “*producir conservando, conservar produciendo*”⁵.
- iii) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo del Ministerio de Cultura, Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Educación Nacional, implementarán una estrategia de comunicación efectiva, que incorpore acciones de economía naranja y educación ambiental que generen un cambio en el hábito de consumo de los colombianos hacia prácticas y productos más sostenibles, fomenten la separación en la fuente de residuos e incrementen la valoración social de la naturaleza, la apropiación del territorio y la comprensión de los fenómenos asociados al cambio climático. Adicionalmente, realizarán campañas que fortalezcan la cultura ambiental a nivel empresarial y familiar, con siembras anuales y jornadas de participación en la protección, reciclaje y limpieza del entorno natural. También, la Cartera de Ambiente garantizará el acceso efectivo a la información y la producción de material asociado a las problemáticas ambientales para todos los públicos, para su distribución en medios masivos, con enfoque diferencial para comunidades locales urbanas y rurales, con el fin de incrementar la valoración social de la naturaleza⁶.
- iv) El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Vivienda fortalecerán las estrategias de la política nacional de educación ambiental, mediante la reglamentación de las características que deben contener los programas de educación ambiental, en cuanto a: (1) protección de las cuencas hídricas como fuente de vida, desarrollo y entretenimiento; (2) correcto uso del agua en sus diferentes formas de utilización; y (3) conocimiento del adecuado manejo, aprovechamiento y disposición de los residuos sólidos⁷.

4 III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados. Línea C. Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos. Objetivo 2: Brindar una educación con calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media. Numeral 2. Todos por una educación de calidad

5 Línea B. Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación. Diagnóstico sobre la deforestación y degradación de los ecosistemas.

6 IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo. Línea D. Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales. Objetivo 3. Implementar una estrategia para la gestión y seguimiento de los conflictos socioambientales generados por el acceso y uso de los recursos naturales, con base en procesos educativos y participativos que contribuyan a la consolidación de una cultura ambiental

7 VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos. Línea B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa. Objetivo 6. Educar a



Dentro de este marco, esta Cartera recomienda que excluir del proyecto de ley el artículo 3º en consideración a la existencia de diversos instrumentos mediante los cuales el Estado ya cumple los objetivos propuestos en la iniciativa.

2. Consideraciones frente a la Educación Superior.

• De la Autonomía Universitaria.

El Ministerio de Educación Nacional de manera respetuosa advierte que la disposición contenida en el parágrafo del artículo 3º del proyecto de ley, tal como se encuentra planteado, puede resultar inconstitucional, puesto que la formación continua de educadores en el nivel de educación superior es competencia de cada Institución de Educación Superior en el marco de la autonomía otorgada por el artículo 69 de la Constitución Política y reglamentado por los artículos 28 y 29 Ley 30 de 1992, que indican que:

*“ARTÍCULO 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, **definir y organizar sus labores** formativas, académicas, **docentes**, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.”* (negrilla por fuera del texto)

Según pronunciamientos de la Corte Constitucional, la autonomía universitaria se constituye como una garantía institucional; es decir, en una *"protección constitucional"* que se le confiere a las instituciones que prestan el servicio de educación universitaria, a fin de que los estudios superiores no puedan estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por parte del Gobierno Nacional⁸.

Frente a este aspecto, el tribunal constitucional en Sentencia C-299 de 1994 manifestó que el marco legal al cual debe someterse la universidad tiene unos límites precisos y limitados que impiden que la ley pueda extender sus regulaciones a materias relativas a la organización académica o administrativa de las Universidades, como por ejemplo lo relativo a aspectos relacionados con el manejo docente, (selección y clasificación de sus profesores), admisión del personal discente, programas de enseñanza, labores formativas y científicas, designación de sus autoridades administrativas, manejo de sus recursos, etc. La Corte expone que, si el legislador se inmiscuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, se estaría en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía. Así mismo, que las intervenciones admisibles son aquellas realizadas en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana y particularmente sobre la universidad oficial, que supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley.

De igual forma, en Sentencia T-574 de 1993 manifestó que siempre se debe respetar la intangibilidad de la autonomía universitaria, dado que resulta indispensable garantizarla para que la universidad realice cabalmente su misión:

Colombia sobre el valor del agua para la vida y su adecuado uso, así como la importancia del aprovechamiento de los residuos y los beneficios de la participación ciudadana en el mejoramiento de los servicios

8 Corte Constitucional. Sentencia C – 299 de 1994. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.



“La misión de la universidad requiere que la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (CP art. 27), garantizados individualmente a los miembros de la comunidad universitaria, lo sean también en su aspecto colectivo e institucional a la universidad misma, de suerte que la propia estructura y funcionamiento de ésta sean refractarios a las injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su indicada misión.”⁹

En este contexto, se encuentra que la redacción del párrafo se dirige a todos los niveles de educación incluyendo la educación superior, con lo cual puede resultar vulnerada la autonomía universitaria, máxime cuando no se señala de manera expresa el carácter potestativo de recibir asesoría en el diseño y desarrollo curricular en relación con lo establecido en la norma.

3. De la unidad de materia en el procedimiento legislativo.

El principio de unidad de materia se deriva de los artículos 158º y 169º de la Constitución Política los cuales disponen que *“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. (...)”*, y que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.

A partir de estas disposiciones la Corte Constitucional determinó que el principio de unidad de materia se traduce en:

*“la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. **Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, “cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado”**” (negritas por fuera del texto).*

Por lo anterior y una vez realizado el análisis correspondiente del articulado del proyecto de ley 283 de 2019 Cámara, el Ministerio de Educación Nacional advierte de una posible inconstitucionalidad por vulneración del principio en comento, dado que los contenidos del artículo 3º, si bien están relacionados con la protección del medio ambiente, guardan una naturaleza diferente a la de las demás disposiciones de la iniciativa. Lo anterior toda vez que el objeto del proyecto expuesto por el ponente está orientado a la sustitución del Título XI *“De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”*, de la Ley 599 de 2000, actual Código Penal Colombiano, y de paso, en definir la destinación de los recursos provenientes de las multas impuestas en la misma normativa, es decir, medidas relacionadas con la adición, modificación, sustitución y supresión de tipos penales destinados a proteger el ambiente y los diferentes recursos naturales, mientras que el artículo 3º plantea medidas que escapan del sistema penal colombiano, para ubicarse en el marco del sistema de educación nacional, tanto en lo relacionado con la formación y contenidos pedagógicos como en lo relativo a los programas de formación docente.

III. IMPACTO FISCAL

9 Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1993. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.



Este Ministerio respetuosamente solicita acoger lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que la exposición de motivos y las ponencias de los Proyectos de Ley debe incluir expresamente un concepto sobre el impacto fiscal y la fuente de ingresos adicional para el financiamiento de los costos de las medidas. En este caso, en la exposición de motivos, no se contempla de manera expresa el costo del proyecto, ni la fuente sustitutiva para ello.

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

«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».

En estas condiciones, el Ministerio de Educación Nacional recomienda se eleve la solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de que se analice el impacto fiscal de la iniciativa, en aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, dado que la eventual implementación de una cátedra, y así como del posible fomento y posterior adopción de programas de formación docentes en áreas relacionadas con la protección del ambiente implicarían asignaciones presupuestales para su plena efectividad y ejecutabilidad.

IV. RECOMENDACIONES

De las anteriores consideraciones técnico-jurídicas, el Ministerio de Educación Nacional de manera respetuosa y reconociendo la importancia de la iniciativa, recomienda suprimir el artículo 3° del proyecto por las siguientes razones de constitucionalidad y conveniencia:

1. Vulneración del principio constitucional de unidad de materia dado que la naturaleza pedagógica de la disposición escapa al título, objeto, articulado y demás contenido de carácter penal, dispuesto en el proyecto.
2. Contradicción con el principio de autonomía escolar en los términos de la Ley 115 de 1994 al determinar los contenidos específicos que han de impartirse en la asignatura a crear.
3. Las medidas propuestas por el artículo ya se encuentran contempladas en la Ley 115 de 1994, dado que actualmente es obligatorio para las instituciones educativas la enseñanza de la protección del ambiente, ecología y la preservación de los recursos naturales. De igual forma



las Instituciones Educativas cuentan con el Proyecto Ambiental Escolar - PRAE expuesto, razón por la cual, la posibilidad de implementar una nueva “*Cátedra ambiental*” generaría duplicidad de esfuerzos por parte de las Instituciones Educativas, para un mismo fin.

4. En particular, frente al párrafo del artículo 3 de esta iniciativa legislativa, se observa que el mismo:
 - a. Desconoce el principio constitucional de autonomía universitaria, en virtud del cual son las Instituciones de Educación Superior y no el Gobierno Nacional quien tiene la potestad de definir el desarrollo de programas de formación para sus docentes.
 - b. No tiene en cuenta que la formación continua de educadores en servicio es responsabilidad técnica y financiera de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas.
 - c. No toma en consideración que el Ministerio de Educación Nacional promueve alternativas de formación a educadores acorde a las necesidades presentadas por las regiones en sus Planes Territoriales de Formación Docente.
5. Se recomienda incorporar el análisis de impacto fiscal del proyecto, respecto de financiación de la eventual implementación de una cátedra, así como de la posible adopción de programas de formación docentes en áreas relacionadas con la protección del ambiente.
6. De igual manera, este Ministerio expresa su disposición para adelantar mesas de trabajo, con el fin de aclarar los procesos técnicos que se consideren en el marco de la temática de esta iniciativa legislativa.