



Bogotá D.C.,



**Radicado No. 2021-EE-337049**

2021-09-29 09:15:11 a. m.

Doctor

**JAIR JOSE EBRATT DIAZ**  
Secretario Comisión Quinta  
Cámara de Representantes  
Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

**Referencia:** Concepto Proyecto de Ley No. 034 de 2021 Cámara.

Respetado Doctor Ebratt, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley No. 034 de 2021 Cámara ***“Por medio del cual se dictan disposiciones para garantizar la preservación, conservación y restauración integral de los ecosistemas marinos y costeros de la Unidad Ambiental Costera Pacífico Norte Chocoano (UAC-PN) y el Distrito Regional de Manejo Integrado “Encanto de los Manglares del Bajo Baudó” (DRMI-EMB)”***.

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

Copia: Autor: H.R. José Luis Correa López, H.R. Jhon Arley Murillo Benítez, H.R. Nilton Córdoba Manyoma.  
Ponente: H.R. Juan Fernando Espinal Ramírez, H.R. Luciano Grisales Londoño, H.R. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán

Aprobó: Constanza Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media

Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe de la Oficina Jurídica  
Camilo Gutiérrez – Jefe Oficina de Planeación y Finanzas

Revisó: Danit María Torres Fuentes – Directora de Calidad VEPBM

Kerly Agamez Berrio - Asesora Despacho VEPBM  
Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra  
Lina Mantilla Ojeda – Asesora Despacho Ministra



## **Concepto al Proyecto de Ley 034 de 2021 Cámara “Por medio del cual se dictan disposiciones para garantizar la preservación, conservación y restauración integral de los ecosistemas marinos y costeros de la Unidad Ambiental Costera Pacífico Norte Chocoano (UAC-PN) y el Distrito Regional de Manejo Integrado “Encanto de los Manglares del Bajo Baudó” (DRMI-EMB)”**

### **I. CONSIDERACIONES GENERALES**

#### **Objeto.**

El proyecto de ley pretende definir normas para “fomentar el desarrollo sostenible de las comunidades locales y el ecoturismo respetuoso con el medio ambiente a través de la existencia de garantías para la preservación, conservación y restauración integral de los ecosistemas marinos y costeros de la Unidad Ambiental Costera Pacífico Norte Chocoano (UAC-PN) y el Distrito Regional de Manejo Integrado “Encanto de los Manglares del Bajo Baudó” (DRMI-EMB)”.

En relación con el Ministerio de Educación, el proyecto de ley busca la creación de programas de formación en la preservación, conservación, restauración integral y ecoturismo dirigidos a las comunidades indígenas, afrocolombianas y poblaciones de estas regiones.

#### **Exposición de Motivos.**

La exposición de motivos señala que el departamento de Chocó es una de las ecorregiones más diversas del mundo, más del 80% de su territorio es considerado como una zona de conservación especial que cuenta con gran variedad de especies endémicas y diversas fuentes de energía incluyendo: energía solar, eólica, hídrica, biomasa, geotérmica y mareomotriz. Actualmente cuenta con un potencial de crecimiento exponencial para el ecoturismo, la pesca fluvial y marítima que no han sido técnicamente aprovechados.

Mencionan los autores que la costa del Pacífico de Chocó forma parte del corredor natural neotropical reconocido como el Chocó Biogeográfico, uno de los 24 “hotspots” de biodiversidad en el mundo que conforma una zona de especial protección, conservación e integralidad de las ecorregiones terrestres prioritarias para poder salvar la función ecológica del territorio, la diversidad ecosistémica y la sensibilidad ambiental de dos mil especies de flora y fauna endémicas, la migración de especies como las ballenas yubarta y las comunidades indígenas y afro que históricamente lo han habitado.

Los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992 establecen la necesidad de que los proyectos de ley se encuentren debidamente sustentados, para lo cual se prevé que sean presentados y publicados junto con la correspondiente exposición de motivos.

Esta herramienta resulta de la mayor importancia para garantizar el principio de publicidad de los proyectos de ley. Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional que “El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional (...)



Adicionalmente, la exposición de motivos es necesaria para la definición del núcleo temático de los proyectos de ley, de manera que la misma se debe emplear para establecer si una norma cumple o no el precepto constitucional de unidad de materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

*“La Corte ha señalado que, resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.*

En el desarrollo de la exposición de motivos del proyecto, este Ministerio encuentra que los objetivos señalados por los artículos 144 y 145 citados podrían no cumplirse en este proyecto de ley, pues se ha omitido abordar los argumentos relacionados con los temas en los cuales tiene algún tipo de injerencia esta Cartera. Ocurre igual en relación con los argumentos relacionados con la normatividad que existen actualmente sobre el tema y con la cual se ha venido ejecutando lo que busca el presente proyecto de ley en relación con temas educativos.

Finalmente, la iniciativa omite analizar la potestad reglamentaria que tiene el Gobierno Nacional acorde con el ordenamiento constitucional al imponer plazos para el desarrollo reglamentario de algunas de las disposiciones expuestas en el presente proyecto de ley.

## II. CONSIDERACIONES TÉCNICO- JURIDICAS.

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, en cumplimiento de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional estima necesario exponer algunas consideraciones técnico-jurídicas, particularmente respecto al artículo 8 propuesto.

**Artículo 8.** *El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación en el año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley organizará programas de formación en la preservación, conservación, restauración integral y ecoturismo dirigidos a las comunidades indígenas, afrocolombianas y poblaciones de las regiones.*

En lo concerniente a la organización de programas de educación ambiental, el Ministerio de Educación Nacional actúa, en primer término, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 115 de 1994, en donde se establece que las instituciones de educación formal gozan de total autonomía para la organización de cualquier tipo de actividad formativa según condiciones regionales o locales.

Es así como las pautas de organización de programas de formación en las instituciones de educación del orden nacional son dadas por lo definido en sus proyectos educativos (PEI, PEC) con sus correspondientes diseños curriculares; proceso en el cual el Ministerio de Educación Nacional asume la responsabilidad de emitir y difundir los lineamientos curriculares que orientan dichas acciones de gestión pedagógica, académica y curricular.



Para la organización de programas de educación ambiental no formal, el Ministerio de Educación Nacional procede en correspondencia a lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 1743 de 1994 que estipula la asesoría y coordinación de las secretarías de educación de las entidades territoriales, corporaciones autónomas regionales, y los organismos que hagan sus veces en los grandes centros urbanos, para que sean estos entes quienes organicen dichos programas y los ejecuten a través de los establecimientos educativos pertinentes.

No obstante, en relación con lo propuesto en el artículo 8, el Ministerio de Educación Nacional también da alcance a los siguientes referentes normativos<sup>1</sup>:

### **Ley General de Educación (Ley 115 de 1994)**

El fin de la educación es establecido en la Ley General de Educación:

Artículo 5o. Fines de la educación. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación se desarrollará atendiendo a los siguientes fines: [...] 10. 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.

La Enseñanza obligatoria de la educación ambiental, establecida en la Ley General de Educación en los artículos 14 y 23, de acuerdo con los cuales:

ARTICULO 14. Enseñanza obligatoria. En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, cumplir con: [...] c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política.

ARTICULO 23. Áreas obligatorias y fundamentales. Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional. Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes: 1. Ciencias naturales y educación ambiental. [...]

La formación calificada en especialidades de educación ambiental, ha sido establecida en la Ley General de Educación se dispuso en el artículo 32, cuyo texto dispone:

ARTICULO 32. Educación media técnica. La educación media técnica prepara a los estudiantes para el desempeño laboral en uno de los sectores de la producción y de los servicios, y para la continuación en la educación superior. Estará dirigida a la formación calificada en especialidades tales como: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo, deporte y las demás que requiera el sector productivo y de servicios. Debe incorporar, en su formación teórica y práctica, lo más avanzado de la ciencia y de la técnica, para que el estudiante esté en capacidad de adaptarse a las nuevas tecnologías y al avance de la ciencia. Las especialidades que ofrezcan los distintos establecimientos educativos, deben corresponder a las necesidades regionales.

---

<sup>1</sup> Tal cual como han sido ratificados en Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015 del Sector Educación.  
Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.  
PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953  
[www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co) - [atencionalciudadano@mineducacion.gov.co](mailto:atencionalciudadano@mineducacion.gov.co)



Las finalidades de la educación no formal relacionadas con la educación ambiental, establecidas en la Ley General de Educación en el artículo 37:

ARTICULO 37. Finalidad. La educación no formal se rige por los principios y fines generales de la educación establecidos en la presente Ley. Promueve el perfeccionamiento de la persona humana, el conocimiento y la reafirmación de los valores nacionales, la capacitación para el desempeño artesanal, artístico, recreacional, ocupacional y técnico, la protección y aprovechamiento de los recursos naturales y la participación ciudadana y comunitaria.

La educación ambiental en la educación para grupos étnicos, está establecida así en los artículos 55 y 56 de la Ley General de Educación:

ARTICULO 55. Definición de etnoeducación. Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones.

ARTICULO 56. Principios y fines. La educación en los grupos étnicos estará orientada por los principios y fines generales de la educación establecidos en la integralidad, interculturalidad, diversidad lingüística, participación comunitaria, flexibilidad y progresividad. Tendrá como finalidad afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura.

La educación ambiental en la educación campesina y rural encuentra su regulación de la siguiente manera en los artículos 64 y 66 de la Ley General de Educación:

ARTICULO 64. Fomento de la educación campesina. Con el fin de hacer efectivos los propósitos de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales promoverán un servicio de educación campesina y rural, formal, no formal, e informal, con sujeción a los planes de desarrollo respectivos. Este servicio comprenderá especialmente la formación técnica en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales que contribuyan a mejorar las condiciones humanas, de trabajo y la calidad de vida de los campesinos y a incrementar la producción de alimentos en el país.

ARTICULO 66. Servicio social en educación campesina. Los estudiantes de establecimientos de educación formal en programas de carácter agropecuario, agroindustrial o ecológico prestarán el servicio social obligatorio capacitando y asesorando a la población campesina de la región. Las entidades encargadas de impulsar el desarrollo del agro colaborarán con dichos estudiantes para que la prestación de su servicio sea eficiente y productiva.

En desarrollo de lo anterior, la Promoción de la educación ambiental, se rige por lo establecido en el Decreto 1743 de 1994 "Por el cual se instituye el Proyecto de Educación Ambiental para todos los niveles de educación formal, se fijan criterios para la promoción de la educación ambiental no formal e informal y se establecen los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Medio Ambiente".



Esta norma se expidió en el entendido que la Ley 99 de 1993 entrega una función conjunta a los Ministerios del Medio Ambiente y de Educación Nacional, en lo relativo al desarrollo y ejecución de planes, programas y proyectos de educación ambiental que hacen parte del servicio público educativo. Lo anterior, en armonía con el artículo 5o. de la Ley 115 de 1994, el cual consagra como uno de los fines de la educación, la adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de 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. De acuerdo con lo dispuesto en la misma Ley 115 de 1994, la estructura del servicio público educativo está organizada para formar al educando en la protección, preservación y aprovechamiento de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones humanas y del ambiente.

Por estas razones, los artículos 10, 15 y 17 del Decreto 1743 de 1994 regulan el desarrollo de programas de educación ambiental (PRAE) de la siguiente manera:

**ARTICULO 10. ESTRATEGIAS DE DIVULGACIÓN Y PROMOCIÓN.** El Ministerio de Educación Nacional adoptará conjuntamente con el Ministerio del Medio Ambiente, estrategias de divulgación y promoción relacionadas con la educación ambiental, para la protección y aprovechamiento de los recursos naturales y la participación ciudadana y comunitaria, tanto en lo referente a la educación formal, como en la no formal e informal.

**ARTICULO 15. ASESORIA Y COORDINACION EN EL AREA DE EDUCACIÓN AMBIENTAL.** Las corporaciones autónomas regionales y los organismos que hagan sus veces en los grandes centros urbanos, prestarán asesoría a las secretarías de educación departamentales, municipales y distritales en materia de ambiente para la fijación de lineamientos para el desarrollo curricular del área de educación ambiental, en los establecimientos de educación formal de su jurisdicción.

La ejecución de programas de educación ambiental no formal por parte de las corporaciones autónomas regionales, podrá ser efectuada a través de los establecimientos educativos que presten este servicio.

En general, las secretarías de educación de las entidades territoriales coordinarán las políticas y acciones en educación ambiental que propongan las entidades gubernamentales de su jurisdicción.

**ARTÍCULO 17. EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL.** Los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas y las comunidades campesinas, promoverán y desarrollarán con arreglo a sus necesidades y características particulares, planes, programas y proyectos, en armonía con la Política Nacional de Educación Ambiental adoptada conjuntamente por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Medio Ambiente.

### **Lineamientos Curriculares del área de Ciencias Naturales y Educación Ambiental (1998)**

Además de lo anterior, es necesario tener en cuenta que el sentido del área de ciencias naturales y educación ambiental, según lo orientado en los Lineamientos Curriculares del área de Ciencias Naturales y Educación Ambiental (1998) es precisamente el de ofrecerle a los estudiantes colombianos la posibilidad de conocer los procesos físicos, químicos y biológicos y su relación con los procesos culturales, en especial aquellos que tienen la capacidad de afectar el carácter armónico del ambiente. Este conocimiento debe darse en el estudiante en forma tal que pueda



entender los procesos evolutivos que hicieron posible que hoy existamos como especie cultural y de apropiarse de ese acervo de conocimientos que le permiten ejercer un control sobre su entorno, siempre acompañado por una actitud de humildad que le haga ser consciente siempre de sus grandes limitaciones y de los peligros que un ejercicio irresponsable de este poder sobre la naturaleza puede tener (p. 10).

La educación ambiental en la construcción de una nueva ética, según lo orientado en los Lineamientos Curriculares del área de Ciencias Naturales y Educación Ambiental (1998) define que "...a la escuela como institución social y democrática que presta el servicio público de la educación, le compete el deber de formar para que los niños, jóvenes y futuros ciudadanos contribuyan al proceso de construcción de un desarrollo humano sostenible que responda a las necesidades de la diversidad tanto natural como social y cultural buscando siempre mejorar la calidad de vida para todos los habitantes del país" (p. 26).

### **POLITICA NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL (2003)**

Por otra parte la Política Nacional de Educación Ambiental (2003) define la educación de acuerdo con el carácter sistémico del ambiente, como el "proceso que le permite al individuo comprender las relaciones de interdependencia con su entorno, con base en el conocimiento reflexivo y crítico de su realidad biofísica, social, política, económica y cultural, para que, a partir de la apropiación de la realidad concreta, se puedan generar en él y en su comunidad actitudes de valoración y respeto por el ambiente. Estas actitudes, por supuesto, se sustentan en criterios para el mejoramiento de la calidad de vida y en una concepción de desarrollo sostenible, entendido éste como la relación adecuada entre medio ambiente y desarrollo, que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes y asegure el bienestar de las generaciones futuras. El cómo se aborda el estudio del problema ambiental y el para qué se hace educación ambiental, depende de cómo se concibe la relación entre individuo, sociedad y naturaleza y el tipo de sociedad que se quiere" (p. 34 y 35).

A su turno, en referencia a La dimensión ambiental en la educación no formal, la Política Nacional de Educación Ambiental (2003) establece lo siguiente:

"Es necesario implementar e impulsar los Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental (PROCEDA), dentro de los que se destacan las propuestas de aulas ambientales desarrolladas por algunas comunidades. Dichos proyectos deberán interactuar con los PRAE para la resolución conjunta de problemas ambientales locales. De igual manera, es necesaria la promoción y fortalecimiento de los grupos y organizaciones de la sociedad civil que desarrollen actividades en educación ambiental, como también la capacitación en el manejo ambiental a los trabajadores del sector productivo, del sector gubernamental, de los gremios y de la comunidad en general, y la promoción de las diversas actividades que desde el ecoturismo desarrollen procesos formativos para la formación de los jóvenes en el manejo sostenible del ambiente" (p. 71).

### **Ley 1549 de 2012**

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". Definición de educación ambiental, según lo establecido en la Ley 1549 de 2012" desarrolla la concepción y promoción de la educación ambiental, en su artículo 1, cuyo contenido es el siguiente:



Artículo 1°. Definición de la Educación Ambiental. Para efectos de la presente ley, la educación ambiental debe ser entendida, como un proceso dinámico y participativo, orientado a la formación de personas críticas y reflexivas, con capacidades para comprender las problemáticas ambientales de sus contextos (locales, regionales y nacionales). Al igual que para participar activamente en la construcción de apuestas integrales (técnicas, políticas, pedagógicas y otras), que apunten a la transformación de su realidad, en función del propósito de construcción de sociedades ambientalmente sustentables y socialmente justas.

Esta norma, en su artículo 9 contiene las normas para el fortalecimiento de la educación ambiental a nivel territorial, como se observa a continuación:

Artículo 9°. Fortalecimiento de las estrategias a las que hace referencia la Política Nacional de Educación Ambiental. Todos los sectores e instituciones que conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA), deben participar técnica y financieramente, en: a) el acompañamiento e implementación de los PRAE, de los Proyectos Ciudadanos y Comunitarios de Educación Ambiental (Proceda), y de los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cidea); estos últimos, concebidos como mecanismos de apoyo a la articulación e institucionalización del tema y de cualificación de la gestión ambiental del territorio, y b) En la puesta en marcha de las demás estrategias de esta política, en el marco de los propósitos de construcción de un proyecto de sociedad ambientalmente sostenible.

Por todo lo anteriormente expuesto, para la definición de nuevas disposiciones que en el marco del presente proyecto de ley involucren temas de educación ambiental y/o se refieran al sector educativo, se invita a atender tanto a los planteamientos de la ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación, como a los demás referentes normativos mediante los cuales se reglamenta el abordaje e implementación de la educación ambiental en Colombia.

Así mismo, se recomienda en el marco del presente proyecto, acoger, concebir, dar a entender y transmitir a la educación ambiental, como: un fin de la educación colombiana, un tema obligatorio, un objetivo para los diferentes niveles y modalidades de la educación, además de comprenderla como un elemento no optativo e inherente a los procesos educativos de los grupos étnicos, comunidades indígenas, afrocolombianas, poblaciones de las regiones y de la sociedad colombiana en general.

En este orden de ideas, se resalta que la ley colombiana ya establece rutas claras de proyección y acción, en los diferentes niveles del orden nacional, regional y territorial, para la consolidación de programas formativos en relación con las diferentes temáticas y/o problemáticas ambientales del país, y que la educación ambiental ejerce un rol transversal en los currículos de la educación formal y en los planes de estudio de la educación informal, otorgando a temas tales como la preservación, la conservación, la restauración integral o el ecoturismo, un valor, relevancia, significancia y pertinencia equivalentes en cualquier parte del territorio nacional. La existencia de alguna correspondencia diferencial de temáticas ambientales en estos programas formativos de educación ambiental según los intereses y necesidades particulares de las comunidades destinatarias, obedece en efecto a la observancia de los referentes normativos ya mencionados, en donde las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás poblaciones de las regiones hacen sus propios diagnósticos situados a fin de garantizar los atributos de pertinencia y calidad educativa esperados para la implementación de la educación ambiental en sus territorios situados, por lo cual el presente proyecto del ley podría derivar en una duplicidad normativa, dado que ya se encuentra en el ordenamiento jurídico lo aquí contemplado.





## **Sobre las competencias del Ministerio de Educación Nacional**

Las competencias regladas de este Ministerio están definidas de manera clara por el artículo 2 del Decreto 5012 de 2009, así:

ARTICULO 2º: Funciones. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional cumplir, además de las funciones señaladas por la ley, las siguientes:

2.1. Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades.

2.2. Preparar y proponer los planes de desarrollo del Sector, en especial el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, convocando los entes territoriales, las instituciones educativas y la sociedad en general, de manera que se atiendan las necesidades del desarrollo económico y social del país.

2.3. Dictar las normas para la organización y los criterios pedagógicos y técnicos para la atención integral a la primera infancia y las diferentes modalidades de prestación del servicio educativo, que orienten la educación en los niveles de preescolar, básica, media, superior y en la atención integral a la primera infancia.

2.4. Asesorar a los Departamentos, Municipios y Distritos en los aspectos relacionados con la educación, de conformidad con los principios de subsidiaridad, en los términos que defina la ley.

2.5. Impulsar, coordinar y financiar programas nacionales de mejoramiento educativo que se determinen en el Plan Nacional de Desarrollo.

2.6. Velar por el cumplimiento de la ley y los reglamentos que rigen al Sector y sus actividades.

2.7. Evaluar, en forma permanente, la prestación del servicio educativo y divulgar sus resultados para mantener informada a la comunidad sobre la calidad de la educación.

2.8. Definir lineamientos para el fomento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano, establecer mecanismos de promoción y aseguramiento de la calidad, así como reglamentar el Sistema Nacional de Información y promover su uso para apoyar la toma de decisiones de política.

2.9. Dirigir la actividad administrativa del Sector y coordinar los programas intersectoriales.

2.10. Dirigir el Sistema Nacional de Información Educativa y los Sistemas Nacionales de Acreditación y de Evaluación de la Educación.

2.11. Coordinar todas las acciones educativas del Estado y de quienes presten el servicio público de la educación en todo el territorio nacional, con la colaboración de sus entidades adscritas, de las Entidades Territoriales y de la comunidad educativa.

2.12. Apoyar los procesos de autonomía local e institucional, mediante la formulación de lineamientos generales e indicadores para la supervisión y control de la gestión administrativa y pedagógica.

2.13. Propiciar la participación de los medios de comunicación en los procesos de educación integral permanente.



2.14. Promover y gestionar la cooperación internacional en todos los aspectos que interesen al Sector, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

2.15. Suspender la capacidad legal de las autoridades territoriales para la administración del servicio público educativo y designar de forma temporal un administrador especial de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 715 de 2001.

2.16. Dirigir el proceso de evaluación de la calidad de la educación superior para su funcionamiento.

2.17. Formular la política y adelantar los procesos de convalidación de títulos otorgados por Instituciones de Educación Superior extranjeras.

2.18. Formular políticas para el fomento de la Educación Superior.

2.19. Las demás que le sean asignadas.

Ahora bien el artículo 8 del Proyecto de ley ya citado, plantea que el Ministerio de Educación en el año siguiente a la entrada en vigencia de la ley organizará programas de formación en la preservación, conservación, restauración integral y ecoturismo dirigidos a las comunidades indígenas, afrocolombianas y poblaciones de las regiones, función que claramente no se encuentra dentro de las competencias de esta Cartera Ministerial, motivo por el cual, además de los argumentos jurídicos y técnicos ya expuestos ponen en evidencia la duplicidad de normas y se plantea ahora la falta de competencia del Ministerio para desarrollar la actividad propuesta.

Finalmente, cabe recordar que la Rama Ejecutiva del poder público tiene la facultad de reglamentar las disposiciones legales de conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, razón por la cual dicha potestad se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional. Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-810 de 2017 manifestó que no es necesario que una ley determine que el presidente debe reglamentar una ley y, adicionalmente, dispuso que la potestad reglamentaria no está sometida a limitación de orden temporal.

Sobre este tema, la Sentencia C-1005 de 2008 expone lo siguiente:

“La jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior, según el cual, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria.”

Por todas las razones mencionadas, este Ministerio respetuosamente recomienda que el Honorable Congreso de la República analice la posibilidad de eliminar el artículo 8 del trámite del presente proyecto de ley.

### III. IMPACTO FISCAL

El artículo 8 del Proyecto de Ley propone crear programas de formación relacionados con la preservación, conservación, restauración integral y ecoturismo de los ecosistemas marinos y



costeros de la Unidad Ambiental Costera Pacífico Norte Chocoano (UAC-PN) y el Distrito Regional de Manejo Integrado “Encanto de los Manglares del Bajo Baudó” (DRMI-EMB)”, dirigidos a atender en los establecimientos educativos comunidades indígenas, afrocolombianas y poblaciones de esta región específica asentada en el bajo Baudó.

En materia fiscal, se requieren considerar algunos aspectos fundamentales ampliamente ilustrados en el análisis técnico – jurídico previo, del cual se concluye que el Proyecto de Ley en su exposición de motivos y en sus artículos está desconociendo los avances y las acciones desarrolladas para el sector desde el Ministerio de Educación Nacional para implementar los artículos 14 y 23 de la Ley General de Educación, los lineamientos Curriculares del área de Ciencias Naturales y Educación Ambiental y la Política Nacional de Educación Ambiental, las cuales han sido implementadas como parte de la naturaleza misional de la entidad.

Frente a la revisión de temas pedagógicos que beneficien estudiantes de comunidades indígenas, estos deben ser discutidos en el marco de la creación del Sistema Educativo Indígena Propio SEIP en los espacios de concertación definidos con comunidades indígenas. En el mismo sentido, los temas educativos diferenciales dirigidos para beneficiar población estudiantil negra, afro, raizal y palenquera NARP deben ser abordados en los espacios de concertación definidos con dichas comunidades.

En materia de implicaciones normativas y presupuestales asociadas a la creación de organización de programas de educación ambiental con las características que se describen en el artículo, se afecta la autonomía de las instituciones educativas, al proponer contenidos específicos del currículo, competencia exclusiva de los Establecimientos Educativos y no del Ministerio de Educación Nacional e implica que se ajusten los artículos 14 y 23 de la Ley 115 de 1994, que establecieron los temas de enseñanza obligatoria y 9 áreas obligatorias y fundamentales que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos, así como que el 80% del plan de estudios incluya dichos temas de enseñanza obligatoria y 9 áreas obligatorias y fundamentales que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos y el 20% restante, los que defina cada establecimiento educativo en su Proyecto Educativo Institucional (PEI).

Adicionar a las áreas obligatorias un programa de educación ambiental con las características descritas en el artículo generaría un desbalance o alteraría el balance establecido entre el 80% que deben tener las áreas de conocimiento y temas obligatorios incluidos en la Ley 115 de 1994 y el 20% de los discrecionales que los establecimientos educativos pueden incluir en sus PEI según sus particularidades académicas, atentando contra el mismo carácter transversal e interdisciplinario que pretende regular el Proyecto de Ley.

Para evaluar el impacto fiscal se requieren asociar temas técnicos con los financieros para adelantar el costeo que conlleva la creación dicho programa, lo cual requeriría que en la justificación y en el articulado del Proyecto de Ley se presenten en materia técnica:

1. El campo y núcleo de la educación hacia los que está dirigida el programa, es decir que se defina si corresponde a un nuevo tema de enseñanza obligatoria, si se adiciona a las 9 áreas obligatorias y fundamentales existentes que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos.
2. Los perfiles que se requieren de la planta docente viabilizada de cada entidad, la disponibilidad de esos cargos (cuales están ocupados y cuales se requerirían); y,
3. Los grados concretos por nivel educativo a los que estará dirigida.



Para hacer el costeo se requiere definir si el programa corresponde a un nuevo tema de enseñanza obligatoria, si se adiciona a las 9 áreas obligatorias y fundamentales existentes que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos y los grados y niveles educativos a los que se les impartiría, para definir los perfiles que se requieren de la planta docente viabilizada de cada entidad territorial certificada y la disponibilidad de esos cargos (cuales están ocupados y cuales se requerirían adicionales). Los anteriores son los elementos mínimos que se requieren para proyectar el costo de la planta docente que se requeriría, sin tener en cuenta otros costos y gastos indeterminados asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar la implementación del programa.

Una limitación frente a la financiación de la implementación de una propuesta como la que propone el Proyecto de Ley es que ni en su articulado ni en su justificación incorpora un análisis del impacto fiscal sobre la administración del servicio educativo, ya que es un trabajo especializado que genera costos, que impactaría a las Entidades Territoriales Certificadas - ETC en educación y a las instituciones educativas, pues tampoco se presenta el cálculo presupuestal que éstas demandan.

Así mismo, no se observa en la exposición de motivos ni en el articulado del Proyecto de Ley que se hayan revisado los recursos disponibles o potencialmente asignables del sector para que se implemente el programa propuesto en el Proyecto de Ley, ni el rol que deben tener las Entidades Territoriales Certificadas en Educación, encargadas de la prestación del servicio educativo en los niveles de educación preescolar, básica y media, ni el de las instituciones educativas que pueden establecer PEI y currículo de acuerdo a sus necesidades particulares y si estiman en el marco de sus PEI y la disponibilidad de recursos humanos, físicos y financieros que requeriría para implementar un programa como el propuesto.

La implementación del programa de formación que propone el Proyecto de Ley implica una ampliación de la planta de personal docente requerido por todas las instituciones educativas beneficiarias del proyecto de Ley, la cual generaría un impacto fiscal no previsto en los recursos del SGP por concepto de prestación del servicio educativo asignados al Departamento del Chocó.

Para financiar un proyecto de esta naturaleza en las instituciones educativas públicas que prestan el servicio en educación preescolar, básica y media, es necesario tener en cuenta que, en virtud de la Ley 715 de 2001, la fuente de financiación de la prestación del servicio educativo para las entidades territoriales certificadas en educación, las cuales están a cargo de dichas instituciones, es la participación de educación del Sistema General de Participaciones – SGP. En ese orden de ideas, la normatividad del sector exige que las líneas de acción del articulado deberían financiarse principalmente con cargo a dicha fuente.

En la actualidad, la participación de educación del SGP financia la nómina docente, directiva docente y del personal administrativo del sector, el costo de la contratación de la prestación del servicio educativo con terceros, los gastos administrativos y algunas acciones para mejoramiento de la calidad que las entidades definan apalancar.

El presupuesto de rentas y recursos de capital y las apropiaciones revisadas, aprobadas y programadas por el Congreso de la República para el Ministerio de Educación Nacional incluye gastos de funcionamiento e inversión del sector, de los cuales cerca del 90% corresponden a transferencias de orden legal y constitucional, por lo cual la mayor parte del presupuesto para el Sector Educación es inflexible, es decir, que contiene gastos cuya fuente de financiación no puede destinarse para otros fines diferentes a las erogaciones que le ordena la Constitución



Política y las normas que regulan el sector, así como para los proyectos de inversión asociados al Plan Nacional de Desarrollo.

El Proyecto de Ley no contempla ni menciona los costos asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar las actividades referidas en el mismo y que actualmente el Sistema no cuenta con disponibilidad de recursos para financiar gastos como los mencionados, por lo que la Secretaría de Educación del Chocó, en su calidad de entidad territorial certificada en educación deberá hacer uso de las asignaciones de cada vigencia para implementar la estrategia.

Por lo anterior, para el Ministerio de Educación Nacional no es viable financiera ni fiscalmente cargar costos adicionales al SGP, dado que implicaría desfinanciar el costo básico de la prestación del servicio público educativo para los niveles mencionados y en condiciones de universalidad y gratuidad.

El presupuesto asignado al sector educativo durante las últimas vigencias ha mantenido una senda de aumento progresivo para atender los compromisos del sector, configurándose como el más alto de la historia de Colombia por tercer año consecutivo. No obstante, es necesario resaltar que, derivadas de las inflexibilidades antes mencionadas en el mismo, se presentan restricciones a la financiación de los gastos que se esperan del sector para los niveles de educación preescolar, básica y media, por lo cual no es posible generar gastos adicionales con cargo a la fuente con la que dichos gastos naturalmente deben financiarse.

Se concluye de lo anterior, que actualmente las disposiciones normativas citadas ya contemplan la posibilidad de asignación de recursos para que se pueda cumplir con lo que propone el articulado del Proyecto de Ley, con lo cual la expedición de dicha disposición podría generar duplicidad normativa.

Los temas jurídicos, técnicos y financieros antes presentados en este concepto no fueron tenidos en cuenta en la justificación y en el articulado del Proyecto de Ley, situación que no permite calcular los costos de la implementación del programa propuesto y que la implementación de un Proyecto de Ley de esta naturaleza sea inviable desde su origen.

En materia de técnica presupuestal, la exposición de motivos no incluye un análisis del impacto fiscal en su exposición de motivos que permita inferir la fuente de financiación de lo propuesto en el presente proyecto de ley. Al respecto, sugerimos respetuosamente, incluir en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo, en cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal de que trata el artículo 334 de la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 819 de 2013. Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-502 de 2007, indicó, que los informes de impacto fiscal “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 (...)”.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en Sentencia C-315 de 2008 concluyó: “un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”. En tal sentido, también es importante contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, porque, en los términos de la Sentencia C-490 de 2011, “Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento



corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno”.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

Por estas razones, respetuosamente desde esta Cartera se propone a la Honorable Cámara de Representantes la eliminación del artículo 8 del proyecto de ley, en consideración a los argumentos que se resumen a continuación

- Con el fin de evitar la duplicidad normativa pues, como se reconoce desde la Política Nacional de Educación Ambiental, Política Ambiental, Política Educativa, la Ley 115 de 1994, el Decreto 1860 de 1994, la Ley 1549 de 2010, el Decreto 1743 de 1994 establecen la obligatoriedad que tienen los establecimientos educativos en implementar la educación ambiental a través de Proyectos Ambientales Escolares -PRAE-, los cuales se diseñan con fundamento en los problemas ambientales del contexto en que se encuentra inmerso el establecimiento educativo.
- En los términos del artículo 2 del Decreto 5012 de 2009, la actividad concerniente a organizar programas de formación en la preservación, conservación, restauración integral y ecoturismo, no es de competencia de este Ministerio, como se observa en los argumentos del presente documento.
- Finalmente, el Proyecto de Ley no contempla ni menciona los costos asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar las actividades referidas en el mismo resaltando que no se cuenta con disponibilidad de recursos para financiar gastos como los mencionados, por lo que sería la entidad territorial certificada quien tendría que asumir dichos gastos.