



La educación
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,



Radicado No. 2021-EE-337070
2021-09-29 09:29:32 a. m.

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria Comisión Primera
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Referencia: Concepto a proyecto de ley No. 127 de 2021 Cámara.

Respetada Doctora Amparo Yaneth, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No. 127 de 2021 Cámara **«Por el cual se regula el derecho fundamental a la consulta previa y se dictan otras disposiciones»**.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia Autores: H.S. German Varón Cotrino,, H.S. Fabián Gerardo Castillo Suárez, H.S. Carlos Abraham Jiménez, , H.S. Luis Eduardo Diazgranados Torres, H.S. Antonio Luis Zabarain Guevara, H.S. Daira Galvis Méndez, H.S. Ana María Castañeda Gómez, H.R. David Ernesto Pulido Novoa, H.R. Erwin Arias Betancur, H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal, H.R. César Augusto Lorduy Maldonado, H.R. Atilano Alonso Giraldo Arboleda, H.R. Gustavo Hernán Puentes Díaz, H.R. Karina Estefanía Rojano Palacio, H.R. Mauricio Parodi Díaz, H.R. Oswaldo Arcos Benavides, H.R. José Amar Sepúlveda, H.R. Eloy Quintero Romero, H.R. José Luis Pinedo Campo, H.R. Jorge Benedetti Martelo, H.R. Salim Villamil Quessep, H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal, H.R. Héctor Javier Vergara Sierra.

Aprobó: Constanza Liliana Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
Luis Gustavo Fierro Maya – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Danit María Torres Fuentes – Directora de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media
Sol Indira Quiceno Forero – Directora de Cobertura y Equidad
Kerly Jazmín Agámez Berrio – Asesora Despacho Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra
Lina María Mantilla Ojeda - Asesora Despacho Ministra



Concepto al proyecto de ley No. 127 de 2021 Cámara «Por el cual se regula el derecho fundamental a la consulta previa y se dictan otras disposiciones»

I. Objeto

El presente proyecto pretende establecer los parámetros necesarios para que los pueblos indígenas y las comunidades negras, raizales y palanqueras —NARP— participen en los proyectos, obras, actividades, medidas administrativas y legislativas que incidan en su realidad y cosmovisión, a fin de que decidan sus prioridades de desarrollo, protección de su cultura y la preservación de su identidad. Esto permite que se concilien dichos intereses con los que se circunscriben al interés general.

En ese sentido, el proyecto busca garantizar el derecho a la consulta previa, regular su ejercicio y establecer los instrumentos y mecanismos de salvaguarda. Para tal efecto, se acogen los principios del derecho internacional que rigen la consulta previa: el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural; la consulta libre, informada y previa; y la buena fe. Lo anterior implica, entre otras, la lealtad de los sujetos intervinientes tanto en la presentación de la información como en la toma de la decisión, la prohibición de constreñimientos y de dádivas para el cumplimiento de las diferentes etapas; la flexibilidad para acomodar los procesos de participación de los pueblos a sus tradiciones y culturas, así como la representatividad por las autoridades legítimas.

En relación con esta Cartera, el proyecto de ley busca que el Estado inicie un proyecto de educación bilingüe al interior de estos, con el propósito de garantizar un mejor entendimiento y comprensión de las necesidades que los aquejan y de las solicitudes que pueden efectuar al Estado.

Motivación del proyecto

Los autores de la iniciativa presentan el conjunto normativo y jurisprudencial que rigen la materia objeto de regulación. Con esa intención señalan los fines que persigue el principio de democracia participativa: garantizar el derecho de todos los ciudadanos a hacer uso de los diferentes mecanismos de participación ciudadana, salvaguardar y fomentar la diversidad étnica y cultural de la Nación.

Justifican la propuesta a partir de los postulados del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo —OIT— y de los artículos 329 y 330 de la Constitución Política de Colombia, que demandan una serie de acciones con el propósito de establecer los mecanismos adecuados que materialicen la participación real y efectiva. Reconocen la insuficiencia de algunas disposiciones vigentes y la necesidad de fortalecerlas y complementarlas, como las contenidas en el Decreto 1320 de 1998, y la Directiva Presidencial 10 de 2013.

Así las cosas, presentan un conjunto de pronunciamientos de la Corte Constitucional, como las Sentencias T-652 de 1998, SU-383 de 2003, T-880 de 2006, T- 1045A de 2010, en donde se ha advertido la inaplicabilidad del Decreto 1320 de 1998 por no reunir los elementos necesarios para garantizar el derecho. Adicionalmente, citan otras sentencias como la T-129 de 2011, T-693 de 2011, C-317 de 2012, C-395 de 2012 en donde la Corte Constitucional constata la ausencia de una normatividad relacionada con la materia y en la que exhortan al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, regulen el derecho y se adecúe a los postulados señalados por el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional. En tal propósito, acogen los criterios expuestos, especialmente el de racionalidad y proporcionalidad, como ejes que determinan el proceso de consulta, partiendo



de la premisa de que no es un derecho absoluto y que debe ponderar criterios como la sana convivencia, la coexistencia de los pueblos, la solidaridad y el interés general.

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, y en relación particular con la propuesta que involucra al Ministerio de Educación Nacional como entidad responsable de iniciar un proyecto de educación bilingüe, no se evidencia un estudio sobre la estructura y naturaleza del sistema educativo colombiano y el principio de diversidad étnica y cultural que lo rige.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, y en cumplimiento de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que es de su competencia el estudio del artículo 51 propuesto, pues las acciones que allí se contempla implican la prestación y organización del servicio de educación.

1. Consideraciones sobre el derecho a la educación

Resulta importante resaltar que, en relación con la garantía del derecho a la educación de los pueblos indígenas y tribales contenida en los artículos 26 y 27 de la Ley 21 de 1991, surge la obligación para el Estado de adoptar las políticas para ofrecer a sus miembros una educación conforme a la impartida a la comunidad nacional. En este contexto, se garantizan recursos para su financiación, se adoptan la política pública educativa nacional y la prestación del servicio se



da con observancia de sus necesidades particulares, y en consideración a su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y aspectos sociales y culturales.

En virtud de la facultad de establecer las políticas y los lineamientos para dotar al sector educativo de un servicio de calidad con acceso equitativo y con permanencia en el sistema, y tras la adopción de las decisiones de la Corte Constitucional en las Sentencias C-208 de 2007 y C-666 de 2016, este Ministerio ha implementado las correspondientes acciones de política pública para la protección de la etnoeducación en el país y los derechos de los etnoeducadores. En ese sentido, se ha trabajado en el desarrollo del estatuto docente etnoeducador de las comunidades indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras -NARP-.

- **Trabajo de Concertación estatuto docente indígena**

El Ministerio de Educación Nacional ha adelantado de manera concertada con las autoridades indígenas delegadas para concertar el estatuto docente indígena cuarenta y dos (42) mesas de trabajo que han permitido enriquecer la construcción de un proyecto de Sistema Educativo Indígena Propio —SEIP—, dentro del cual se incluye la reglamentación del sistema docente.

Actualmente se cuenta con un documento propuesto por la CONTCEPI, revisado y observado por el Ministerio, que se constituye en hoja de ruta para continuar la concertación, en el marco del proceso de consulta previa que se adelanta para la expedición de la norma pretendida. El documento está estructurado en 11 bloques temáticos que establecen los puntos de deliberación para las siguientes sesiones de trabajo y contiene los aspectos relacionados con todos los niveles de educación.

- **Trabajo de Concertación estatuto docente de las comunidades Afrodescendientes, Negras, Raizales y Palenqueras —NARP—.**

En Sentencia C-666 de 2016 de la Corte Constitucional, se declaró la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 1278 de 2002 que establece el estatuto de profesionalización docente, sin embargo, sus disposiciones no son aplicables a los docentes y directivos docentes en los establecimientos educativos estatales que prestan sus servicios a las comunidades y territorios de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

La sentencia en mención estableció que la expedición de un estatuto docente para las comunidades NARP debía surtir un proceso de consulta previa, ejercicio que debía adelantarse en el marco de la sentencia T- 576 de 2014 ante el Espacio Nacional de Consulta Previa de Medidas Legislativas y Administrativas de Carácter General Susceptibles de Afectar Directamente a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y su Comisión IV de asuntos educativos.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional inició el proceso de Consulta Previa y concertación con la Comisión IV del Espacio Nacional de Consulta desde el mes de julio del año 2017. Hasta la fecha este Ministerio y los delegados de la Comisión se encuentran en proceso de concertación para la construcción de un proyecto de Estatuto Especial de Profesionalización de los Etnoeducadores de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

Así las cosas, en el marco de este proceso se ha adelantado con observancia a la ruta metodológica del proceso de Consulta Previa acordada en el marco de la precitada sentencia T-576 de 2014. Desde noviembre de 2018, conforme a los compromisos con las comunidades



NARP incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en coordinación con la Comisión IV de asuntos educativos, se han adelantado 16 mesas técnicas conjuntas y 2 autónomas con delegados y expertos de la Comisión IV y el Ministerio de Educación Nacional, 7 sesiones de la Comisión IV y 1 sesión de Espacio Nacional de Consulta Previa —ENCP—, espacios que han permitido lograr acuerdos que se concretaron durante la sesión del ENCP adelantada en el mes de diciembre del año 2019 y diciembre de 2020 y a la fecha sólo está pendiente finalizar el proceso de protocolización.

Como se puede observar el Ministerio de Educación Nacional encuentra en la consulta previa el procedimiento apropiado para consultar a los pueblos indígenas y tribales en relación con las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.

2. Sobre el artículo 51

Artículo 51° Educación Bilingüe. *En aras del fortalecimiento étnico, social, económico y cultural de los diferentes pueblos, el Estado dará inicio a un proyecto de educación bilingüe al interior de estos, con el propósito de garantizar un mejor entendimiento y comprensión de las necesidades que los aquejan y de las solicitudes que pueden efectuar al Estado.*

El artículo 51 establece la obligación en cabeza del Estado de iniciar un proyecto de educación bilingüe con el propósito de garantizar un mejor entendimiento y comprensión de las necesidades que aquejan a los pueblos indígenas y tribales y en aras a su fortalecimiento étnico, social, económico y cultural.

Al respecto resulta importante advertir que la Ley 1381 de 2010 tiene como objeto garantizar el reconocimiento, la protección y el desarrollo de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los grupos étnicos con tradición lingüística propia, así como la promoción del uso y desarrollo de sus lenguas. En ese sentido, en la Ley 1381 de 2010 se desarrolla ampliamente el concepto de lenguas nativas que cuenta con protección y salvaguarda del Estado.

En ese contexto, la disposición contenida en el artículo 51 no resulta del todo consistente con la estructura y naturaleza del sistema educativo colombiano y, de otra parte, contradice el principio de diversidad étnica y cultural contenido en el artículo 2 de la misma propuesta, donde se refiere que todo proceso de consulta previa debe estar orientada a respetar, proteger y preservar las lenguas de los pueblos indígenas y tribales, así:

- **Acerca del Sistema Educativo Colombiano**

El sistema educativo colombiano es descentralizado en sus entidades territoriales y cada establecimiento educativo cuenta con autonomía para el diseño y desarrollo de su plan de estudios, según sus necesidades y su contexto.

En ese sentido, la Ley General de Educación consagra la autonomía escolar en su artículo 77, cuyo fin es que los establecimientos educativos permitan una interacción del aula con las necesidades de sus regiones y comunidades y sus intereses particulares, reconociéndose allí, la importancia de que las instituciones definan los aspectos fundamentales con los que van a hacer uso de su autonomía en un Proyecto Educativo Institucional —PEI— o Proyecto Educativo Comunitario -PEC-, en el cual se especifican los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión.



En ese contexto, la Ley General de Educación otorga a los establecimientos educativos la facultad de fijar sus propios currículos, definir e implementar planes de estudios y proyectos pedagógicos, organizar los temas y áreas fundamentales de conocimientos para cada nivel, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los límites fijados por la ley, el PEI o PEC y además, en el marco de los lineamientos que expida el Ministerio de Educación Nacional.

La Ley General de Educación establece los temas de enseñanza obligatoria y las áreas fundamentales que pueden ser organizadas e incorporadas a los currículos y con los métodos de enseñanza definidos por los establecimientos educativos. En tal sentido, el artículo 14 prevé los temas que son de enseñanza obligatoria, y por su parte, el artículo 23 dispone un marco de distribución de áreas obligatorias y fundamentales, las cuales comprenden un mínimo del 80% del plan de estudios. Así que el 20% restante que no ocupan los temas y áreas obligatorias en el plan de estudios se configura como un espacio reservado para que los establecimientos educativos desarrollen sus principios y fines, así como los proyectos pedagógicos que son elaborados con la participación de la comunidad educativa de acuerdo con los contextos de sus regiones.

Por consiguiente, el Ministerio de Educación Nacional propone los referentes de calidad educativa (lineamientos curriculares, estándares básicos de competencia) y las herramientas de fortalecimiento curricular para que puedan adoptarse en la gestión de cada establecimiento educativo, pero no prescribe el currículo para el país. Con esa intención se han publicado Lineamientos Curriculares, Orientaciones Curriculares y Estándares Básicos de Competencias, planteados desde el enfoque de competencias que propende porque el estudiante aborde contenidos temáticos en los ámbitos del saber qué, del saber cómo, del saber por qué y del saber para qué, lo cual implica que para el desarrollo de una competencia no solo se requieran conocimientos, sino que entre en relación habilidades, destrezas, comprensiones, actitudes y disposiciones específicas. Particularmente en la atención educativa a grupos étnicos el Ministerio de Educación Nacional busca garantizar a los grupos étnicos una educación de calidad y con pertinencia a través del reconocimiento de su diversidad cultural y lingüística de Colombia.

En materia de organización del servicio educativo, desde el año 2007 hasta la fecha, el Gobierno Nacional viene trabajando con los pueblos indígenas en el marco de la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas - CONTCEPI, en la construcción del Sistema Educativo Indígena Propio - SEIP, como un mecanismo para garantizar el derecho a la educación propia de los pueblos indígenas. En dicho escenario, el Gobierno Nacional en concertación con dichos pueblos expidió el Decreto 2500 del 12 de julio de 2010, que reglamentó la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas, en el marco del proceso de construcción e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio – SEIP.

Dicho instrumento normativo se constituyó en un mecanismo que les permite a los pueblos indígenas, desarrollar habilidades y capacidad para la administración, coordinación y orientación de sus procesos educativos de manera pertinente, mientras el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas concertan la norma mediante la cual se regula el SEIP, y que señalará nuevas condiciones para la administración del servicio de educación a los Pueblos Indígenas. El Decreto 2500 de 2010 fue objeto de compilación en el Decreto Único del Sector Educativo -DURSE-, quedando subsumido en el Capítulo 4 de del Título 1, de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015. Este Decreto aplica para aquellos pueblos indígenas “*que hayan decidido asumir la*



contratación de la administración de los establecimientos educativos ante las entidades territoriales certificadas [...]” (Artículo 2.3.1.4.1.1. Decreto 1075 de 2015). Adicionalmente, además de permitirles a los pueblos indígenas adquirir y desarrollar habilidades y capacidades administrativas, técnicas y pedagógicas mediante el ejercicio de la administración de la educación propia, les posibilita la implementación de propuestas de educación pertinentes, en los establecimientos educativos ubicados en sus territorios.

De otra parte, dentro de las funciones que le confiere el numeral 2.12 del Decreto 5012 del 28 de diciembre de 2009 al Ministerio de Educación Nacional, se encuentra la de *“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 [...]*”, razón por la cual, desde este Ministerio se emiten entre otros, los lineamientos para la presentación de los estudios de insuficiencia y se realizan las gestiones pertinentes en el ámbito de su competencia, para hacer seguimiento a la gestión que realizan las entidades territoriales en materia de cobertura educativa, entre ellas la implementación de estrategias como la contratación del servicio educativo.

Asimismo, la Ley 715 de 2001, en su artículo 6º, numeral 6.2, determina las competencias de los departamentos en materia educativa frente a los municipios no certificados; en el numeral 6.2.1. señala que les corresponde: *“...Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley...”*; en el numeral 6.2.2 determina *“...Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley...”*; en el numeral 6.2.3 consagró que corresponde a las entidades *“...Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley...”*; y en el numeral 6.2.12 les otorgó la facultad para *“Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción”*. En este mismo sentido, el artículo 7º de la Ley 715 (numerales 7.1 a 7.15) establece las competencias de los distritos y los municipios certificados en materia educativa.

Por lo anteriormente expuesto, la organización de la oferta educativa es competencia de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en educación, por lo tanto, se precisa que el proceso de suscripción de los contratos de administración de la atención educativa de acuerdo con lo reglamentado en el Capítulo 4, perteneciente al Título 1, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto 1075 de 2015 (compilatorio del Decreto 2500 de 2010) con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociaciones de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas, en el marco del proceso de construcción e implementación del SEIP es responsabilidad de las entidades territoriales certificadas en educación, sin que el Ministerio de Educación Nacional tenga injerencia en la suscripción de estos contratos ni competencia para otorgar avales para ello. Para la suscripción de dichos contratos, las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas deben realizar la verificación del cumplimiento de los requisitos de experiencia e idoneidad establecidos en el artículo 2.3.1.4.2.4 del Decreto 1075 de 2015.

- **Principio de diversidad étnica y cultural en el marco de la consulta previa**

Así mismo, es importante que el artículo 51 del presente proyecto de ley considere la existencia de las Sentencias SU-383 de 2003, C-030 de 2008, T-129 de 2011, C-389 de 2016, SU-133 de 2017, SU- 217 de 2017, T-298 de 2017, T-103 de 2018 y SU-123 de 2018, en las cuales le Corte



ha definido los criterios generales para la aplicación de la consulta previa, entre los cuales se destacan:

- El principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes, condición imprescindible para su entendimiento y confianza y, por lo tanto, para la eficacia de la consulta. Este principio implica que las consultas se desarrollen en el marco de confianza mutua, respetando las tradiciones culturales y sociales de los pueblos interesados.
- El proceso para realizar la consulta debe ser flexible, de manera que se adapte a las necesidades de cada asunto, y a la diversidad de los pueblos.
- La información como aspecto estructural de la consulta, implica suministrar a las comunidades información suficiente y en un lenguaje adecuado para que emitan su criterio.

Como se observa la Corte Constitucional ha definido la necesidad de garantizar en los procesos de consulta previa la comunicación efectiva de los pueblos respetando sus tradiciones culturales, entre ellas su lenguaje. En tal sentido, la disposición prevista en el artículo 51 eventualmente puede representar un desconocimiento de los principios constitucionales de democracia, pluralismo, respeto a la diversidad étnica, protección de la riqueza cultural de los pueblos indígenas y el derecho constitucional a la autonomía y a la autodeterminación de las comunidades indígenas, al supeditar la consulta previa al mismo. Adicionalmente, en relación particular con los pueblos indígenas, no resulta necesario un proyecto de educación bilingüe en los términos que se pretende toda vez que como ya se advirtió, actualmente se adelanta un proceso de consulta previa para la construcción de la regulación del SEIP, que incluye este aspecto.

Ahora bien, la Constitución Política de Colombia define al nuestro como un país pluriétnico y multicultural, lo cual compromete a que la sociedad amplíe el concepto de lo que implica garantizar una educación de calidad, que trasciende un comportamiento netamente cuantitativo o limitado a un ranking o escala. Esta diversidad implica tomar posturas desde visiones nacionales e internacionales, lo que conlleva a desarrollos para disminuir las brechas educativas en el acceso (cobertura), la permanencia (deserción) y la calidad (aprendizajes), en donde se da relevancia a los currículos contextualizados que se transforman en escenarios propicios para superar la discriminación por razones de género, étnicas, de capacidades, derivadas de la distinción entre contextos rurales y urbanos, desde la educación oficial y privada, entre otros.

El Ministerio dentro de su política educativa, ha contemplado la inclusión y equidad en la educación, como un proceso permanente, que reconoce, valora y responde de manera pertinente a la diversidad de características, intereses, posibilidades y expectativas de las niñas, los niños, adolescentes, jóvenes y adultos. Esta pertinencia se centra en el desarrollo integral y participación de toda la población, en un ambiente de aprendizaje sin discriminación o exclusión alguna, garantizando, en el marco de los derechos humanos, los apoyos y los ajustes razonables requeridos, reduciendo las brechas, a través de prácticas, políticas y culturas que eliminen las barreras existentes en el contexto educativo.

Por ello, para lograr sistemas educativos inclusivos, el Ministerio de Educación Nacional contempla la transformación de tres dimensiones esenciales: prácticas, políticas y culturas inclusivas.

Así, la Inclusión y Equidad en la Educación para Colombia, considera en estas dimensiones, una oportunidad de articulación entre el discurso y las acciones propuestas, que impactan en el



mejoramiento de los aprendizajes y el desarrollo integral de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas, y en general, de la calidad de la educación.

Estas tres dimensiones establecen definiciones claras de lo que se comprende por inclusión y equidad en la educación, así como también, permiten identificar las barreras para la participación y el progreso de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas. A su vez, centran su atención en la formación y acompañamiento que deben tener los docentes, permitiendo revisar el mismo sistema educativo en temas propios como su currículo, la gestión de él y la vinculación de familias y comunidades en el desarrollo e implementación de políticas para promover la inclusión y la equidad en la educación.

Para lograr un Sistema Educativo Inclusivo, se debe propender por:

- i. Eliminar todas las formas de discriminación, relacionadas con los obstáculos que limitan la participación de grupos históricamente excluidos o con características que los exponen a situaciones de riesgo.
- ii. El respeto y el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística como una oportunidad y ventaja que requiere de políticas consensuadas y articuladas entre las familias, las comunidades y la educación.
- iii. El desarrollo de un currículo que respete la identidad y las características de las diferentes poblaciones y comunidades.

Por lo tanto, en el marco de la inclusión y la equidad en la educación, Colombia contempla un sistema educativo que, de acuerdo con su misión, implementa y evalúa políticas públicas educativas, para cerrar las brechas que existen para la garantía del derecho a la educación, y en la prestación de un servicio educativo con calidad, esto en el marco de la atención integral que reconoce y responde a la diferencia, a los territorios y sus contextos, para promover el logro de trayectorias educativas completas que impulsan el desarrollo integral de los individuos y la sociedad.

Por lo anteriormente expuesto recomendamos de manera respetuosa a la Honorable Cámara de Representantes, no continuar con el trámite del artículo 51.

III. IMPACTO FISCAL

Es importante señalar que la presente iniciativa legislativa no incluye en la exposición de motivos lo relacionado con el impacto fiscal de las medidas a implementar. Al respecto, se sugiere respetuosamente tener en cuenta lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, para garantizar la congruencia del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el principio de sostenibilidad fiscal del artículo 334 de la Constitución Política.

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”.

A su vez, sobre el informe del impacto fiscal como instrumento de racionalización legislativa, la Corte dijo 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”.

IV. RECOMENDACIONES

Dadas las anteriores consideraciones técnicas y jurídicas, y reconociendo la importancia de la iniciativa del proyecto de ley estatutaria, el Ministerio de Educación Nacional, de manera respetuosa, recomienda no continuar con el trámite legislativo del artículo 51 toda vez que de la forma que se encuentra planteado no considera la estructura y naturaleza del sistema educativo, que establece la autonomía curricular que se plasma en los proyectos educativos comunitarios que elabora cada institución educativa indígena y de los pueblos de las comunidades negras con tradición lingüística propia (raizales y palenqueros), los principios de la educación inclusiva y el principio de diversidad étnica que rige el derecho a la consulta previa y además dado que actualmente se adelanta el proceso de consulta previa para la construcción de la regulación del Sistema Educativo Indígena Propio - SEIP, el cual incluye los aspectos relacionados con la educación bilingüe para comunidades indígenas, así como el proceso de consulta previa para el Estatuto de los Etnoeducadores de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras que también establecerá reglamentación sobre la conservación de la tradición lingüística de estas comunidades.