



La educación
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,

Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria
Comisión Tercera Constitucional
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad



Radicado No. 2021-EE-366490

2021-11-08 06:06:33 a. m.

Radicación relacionada: 2021-ER-309969

Referencia: Concepto al Proyecto de Ley No. 167 de 2021 Cámara.
Radicado MEN 2021-ER-309969

Respetada doctora Martínez, reciba un cordial saludo.

Con el propósito de atender su solicitud de información realizada mediante el derecho de petición del asunto, de manera atenta el Ministerio de Educación Nacional (MEN) da respuesta en los siguientes términos.

Con toda atención me permito remitir los comentarios del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley del asunto, con el fin de contribuir al trámite de la iniciativa en el Congreso de la República.

En relación con las disposiciones incluidas en el proyecto de ley para el sector educación, una vez revisado el articulado, este Ministerio manifiesta que se presenta y encuentra procedente presentar las consideraciones que se desarrollan a continuación acorde con el texto aprobado en la plenaria del Honorable Senado de la República.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

- **Análisis del Objeto**

La iniciativa tiene por objeto establecer el uso del Sistema Internacional de Unidades en el territorio nacional y fijar los parámetros generales para el desarrollo de la actividad metrológica en Colombia.

Con respecto al sector educativo, el artículo 12 del proyecto propone la inclusión de la enseñanza de la metrología y del Sistema Internacional de Unidades en los programas de educación primaria, básica secundaria y universitaria, mediante la implementación de una asignatura específica que desarrolle estos temas.

- **Análisis de la exposición de motivos**



A partir del rendimiento útil de la metrología en las relaciones sociales, entendida como la ciencia que estudia las medidas, los autores consideran conveniente la expedición de una Ley de la República que fortalezca los lineamientos científicos, industriales y legales de la metrología como ciencia, y contribuya al funcionamiento del Instituto Nacional de Metrología como entidad de apoyo para las actividades de medición de la cotidianidad.

Adicionalmente, el proyecto pretende complementar la Ley 1512 de 2012, en cuya virtud se aprobó la Convención del Metro, orientada a posicionar el sistema metrológico como la base de la infraestructura tecnológica y comercial de los Estados. Según sus autores, es importante subrayar que el único sistema mundialmente reconocido para transacciones comerciales es el Sistema Internacional de Unidades, el cual quedó como única referencia a partir del año 1991, eliminando el uso de otros sistemas de forma oficial, de ahí su reconocida utilidad para el desarrollo del país.

Los artículos 144¹ y 145² 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 (...).”*³

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

1 Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva. El proyecto se entregará en original y dos copias, con su correspondiente exposición de motivos. De él se dejará constancia en la Secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que deba tramitarlo. Un ejemplar del proyecto será enviado por el Secretario inmediatamente para su publicación en la Gaceta del Congreso.

2 En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente devolverá el proyecto para su corrección.

3 Sentencia C-465 de 9 de julio 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos



elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”.⁴

Conviene destacar que en desarrollo de la exposición de motivos del proyecto, no parece cumplirse, frente a las normas previstas en materia educativa, con los objetivos de los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992, en tanto sus autores no abordan, de manera concreta, razonada y suficiente, los argumentos relacionados con inclusión de una asignatura específica que relacionada con la metrología y el Sistema Internacional de Unidades en los niveles de educación primaria, básica secundaria y universitaria.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS

Una vez analizado su contenido, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que el artículo 12 del texto original del presente Proyecto de Ley, se refiere al sector educativo y frente al mismo, esta Cartera estima necesario formular las siguientes observaciones:

- **Artículo 12.**

“Artículo 12º. Los centros educativos de carácter público y/o privado a cualquier nivel, que formen parte del sistema educativo colombiano, autorizados por el Ministerio de Educación Nacional, deben incluir en sus programas de estudio la enseñanza de la metrología a nivel básica primaria, básica secundaria y universitaria, de esta ley y del Sistema Internacional de unidades a través de la implementación de una asignatura específica que desarrolle estos temas. Para los programas académicos de nivel universitario se deberá garantizar que estos, sin excepción, incluyan una asignatura llamada “metrología” con la intensidad horaria requerida según el nivel de aplicación respectiva”.

Educación Preescolar, Básica y Media

El Ministerio de Educación Nacional ha fijado una posición a través de conceptos y argumentos técnicos que sustentan la inconveniencia de todas aquellas iniciativas que proponen la creación de cátedras, asignaturas o tipologías para el desarrollo de contenidos académicos obligatorios en la educación básica y media.

En criterio de este Ministerio, la inconveniencia de estas propuestas está basada en la estructura lógica de la Ley General de Educación -Ley 115 de 1994- y del sistema formativo que se ha adoptado como resultado de la Misión de Sabios convocada en 1993, cuya premisa fundamental es la integración de conocimientos, destrezas y competencias. Las recomendaciones de esta denominada Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, que se publicaron en el documento Colombia: al filo de la oportunidad, estaban encaminadas a promover una “revolución educativa”, mediante la cual se asegurara, entre otras cosas, la integralidad de los contenidos académicos, lo cual se haría mediante la interrelación de las bases conceptuales, la ciencia y la tecnología en el currículo.

Las recomendaciones de esta denominada Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, que se publicaron en el documento “Colombia: al filo de la oportunidad”, estaban encaminadas a

⁴ Sentencia C-486 de 22 de julio de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa



promover una “revolución educativa”, mediante la cual se asegurara, entre otras cosas, la integralidad de los contenidos académicos, lo cual se haría mediante la interrelación de las bases conceptuales, la ciencia y la tecnología en el currículo.

Para incorporar el concepto de integralidad, los contenidos básicos de enseñanza que se establecieron en la Ley 115 de 1994 tienen como objetivo la formación integral de los niños y las niñas a través de un currículo que combine y potencie la creatividad y las destrezas del aprendizaje con las competencias pertinentes en el contexto de sus comunidades.

Entonces, el aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes está pensado para asegurar que no memoricen contenidos, sino que entiendan lo aprendido y también que las asignaturas forman parte de una concepción general de la sociedad que les va a permitir apoyar su propia visión del mundo y contribuir a la ciencia, la tecnología y el desarrollo de sus comunidades.

Dado esto último, la Ley 115 de 1994 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. Por ello, la ley reconoce 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 o Comunitario (PEI / PEC), definido en el artículo 73 de la citada Ley 115, 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, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos”.

Por consiguiente, este Ministerio en el marco de la autonomía institucional 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, si bien estas orientaciones educativas y pedagógicas para temas transversales que pueden ser sugeridos por el Legislador o grupos de interés en muchas ocasiones se convierten en proyectos pedagógicos.

No obstante, la Ley 115 de 1994 sí 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 encuentra previsto en el PEI, por lo que este 20% 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.

Resulta entonces que los contenidos específicos que establecen los artículos 14 y 23 de la Ley General de Educación responden a una estructura lógica, la cual se comprende desde los antecedentes de la propia regulación. La fijación de los contenidos básicos del plan de estudios



es un sistema pensado para hacer frente a las necesidades contemporáneas y a los principios y fines de una formación integral, con base en la transversalidad y la interdisciplinariedad.

Es por ello por lo que romper esa lógica se considera inconveniente, a menos que el proyecto de ley aporte una justificación que sea suficiente para pensar que la incorporación de estas cátedras o asignaturas no representa un desbalance en el plan de estudios que ha sido previsto por el legislador, tanto desde la perspectiva pedagógica como académica, o un argumento que sustente restringir la autonomía escolar como principio de este precepto legal.

Adicionalmente, es importante mencionar que la ley no contempla el concepto de cátedra o asignatura dentro de la distribución de los contenidos pedagógicos obligatorios, ya sean los temas y valores del artículo 14 o las áreas fundamentales del artículo 23. Muestra de esto es que el párrafo 1º del artículo 14 no exige una asignatura específica para desarrollar todos sus temas de estudio; por el contrario, de conformidad con este párrafo, “esta información debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios”, razón por la cual la propuesta en estudio no es conveniente para el sector educación, pues desconoce el principio de autonomía educativa.

Por otra parte, desde la perspectiva técnica es pertinente indicar que, dentro de los estándares básicos de competencia del año 2006, en su apartado sobre el pensamiento espacial y los sistemas geométricos, el uso de unidades de medida está dadas desde la definición de metrización donde “la percepción geométrica se complejiza y las propiedades de los objetos se deben no sólo a sus relaciones con los demás, sino también a sus medidas y a las relaciones entre ellas.”

De esta manera se da a conocer que el aspecto de metrología el cual está enfocado en la ciencia de los instrumentos para medir, las formas de medir y utilizar esas mediciones, se encuentra dentro de la definición de metrización y el sistema de unidades de medida es el Sistema Internacional de unidades (SI).

Ahora bien, se debe considerar que la conceptualización de metrización y el uso del SI, está inmerso en el desarrollo del pensamiento geométrico y espacial en la educación básica primaria y la básica secundaria.

En la actualidad existen diversos establecimientos educativos oficiales y no oficiales donde su enfoque por ser bilingüe conlleva a observar el artículo 7º de la iniciativa sobre el formato de escritura de números enteros, cifras decimales y millares, ya que el uso de la coma para el aprendizaje de los números en inglés reconoce esta como unidad de mil.

Con respecto, al planteamiento de que la asignatura denominada “metrología” que sin excepción se debe garantizar con la intensidad horaria requerida, entra todo un replanteamiento con las asignaturas como geometría en las cuales se encuentran inmersas las competencias para el aprendizaje y uso de las unidades de medida.

Este replanteamiento entraría a hacer toda una reorganización de los planes de estudio y del presupuesto para la contratación de docentes enfocados solamente en esta nueva asignatura.

Autonomía Universitaria



La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional. Según la Ley 30 de 1992 *“Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”* y la Ley 115 de 1994 *“Por la cual se expide la ley general de educación”*, son Instituciones de Educación Superior las Instituciones Técnicas Profesionales, las Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, las Universidades y las Instituciones Tecnológicas.

Los programas académicos en educación superior son desarrollados y ofertados por la IES en el marco de su autonomía universitaria estipulada en el artículo 69 de la Constitución Política y desarrollada mediante los artículos 28 y 29 de la precitada Ley 30 de 1992, en virtud de la cual, las IES disponen de autodeterminación administrativa que se concreta en la capacidad de: *«(i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vi) administrar sus propios bienes y recursos»*⁵, atribuciones que se derivan del sentido original de esta autonomía, enfocada en el respeto de las actividades formativas que desarrollan las Instituciones de Educación Superior, procurando así, evitar la intervención de agentes externos que puedan llegar a afectar la libertad de cátedra y pensamiento.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-220 de 1997 señaló lo siguiente:

“Acorde con esta caracterización el Constituyente de 1991 consagró en el artículo 69 de la Carta Política el principio de autonomía, que en las sociedades modernas y post-modernas se considera como uno de los pilares del Estado democrático, pues sólo a través de ella las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se traduce en el reconocimiento que el Constituyente hizo de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades, para autogobernarse y autodeterminarse, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen. En tal sentido, en reiteradas oportunidades se ha pronunciado esta Corporación:

«...el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo”.

En ejercicio de su autonomía, las instituciones de educación superior gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; y fijar sobre la base de las exigencias

⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C-1435 de 2000



mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.

Con base en lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional considera que lo dispuesto en relación a la inclusión de la asignatura de metrología en los programas universitarios, podría vulnerar la autonomía de las Instituciones de Educación Superior que las faculta para organizar sus programas académicos sin ninguna interferencia por parte de agentes externos, por lo cual solicitamos la modificación del artículo con el propósito de eliminar del trámite legislativo el texto *“Para los programas académicos de nivel universitario se deberá garantizar que estos, sin excepción, incluyan una asignatura llamada “metrología” con la intensidad horaria requerida según el nivel de aplicación respectiva”*.

Por las razones expuestas, esta Cartera recomienda de manera respetuosa al Honorable Congreso de la República analizar la posibilidad de no continuar con el trámite legislativo del artículo 12 del proyecto, con el propósito de no generar una nueva cátedra que iría en contravía de la estructura lógica de la Ley General de Educación -Ley 115 de 1994- para el caso de los establecimientos educativos de educación preescolar, básica y media y que, en el caso de las Instituciones de Educación Superior podría resultar contrario a las previsiones del artículo 69 de la Carta Política.

III. CONSIDERACIONES FISCALES

El Proyecto de Ley en trámite establece el uso del sistema internacional de unidades en el territorio nacional y fija los parámetros generales para el desarrollo de la actividad metrológica en Colombia. En este capítulo se revisará la incidencia fiscal en el sector educativo del artículo 12, el cual propone la inclusión de la enseñanza de la metrología y del sistema internacional de unidades en los programas de educación primaria, básica secundaria y universitaria, mediante la implementación de una asignatura específica que desarrolle estos temas.

En materia fiscal relacionada con la educación básica y media, se requieren considerar aspectos adicionales a los del análisis técnico – jurídico para estos dos numerales, como que se están desconociendo los avances y acciones desarrolladas desde el Ministerio de Educación Nacional para implementar los artículos 14 y 23 de la Ley General de Educación, así como la definición de competencias que en 2006 incluyeron un apartado sobre el pensamiento espacial y sistemas geométricos, que más que contenidos incluyen comportamientos, habilidades y prácticas asociadas al uso de unidades de medida dadas desde la definición de ‘metrización’, competencias basadas en el desarrollo de las capacidades para el razonamiento lógico, mediante el dominio de los sistemas numéricos, geométricos, métricos, lógicos, analíticos, de conjuntos de operaciones y relaciones, así como para su utilización en la interpretación y solución de los problemas de la ciencia, de la tecnología y los de la vida cotidiana, al cual se refiere el literal C del artículo 22 de la Ley 115 de 1994; acciones que han sido implementadas como parte de la naturaleza misional de esta Cartera Ministerial.

Respecto a las implicaciones normativas y presupuestales asociadas a la organización de contenidos pedagógicos específicos con las características que se describe en el artículo revisado para los niveles de educación preescolar, básica y media, se afecta la autonomía de las



instituciones educativas consagrada en el artículo 77 de la Ley 115 de 1994, al proponer contenidos específicos del currículo, competencia exclusiva de cada Establecimiento Educativo y no del Ministerio de Educación Nacional (o del Congreso) e implica que se ajusten los artículos 14, 22 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 debe incluir los anteriores y el 20% restante, los que defina cada establecimiento educativo en su Proyecto Educativo Institucional (PEI), en cumplimiento del artículo 73 de la Ley mencionada.

Adicionar a las áreas obligatorias temas obligatorios de educación específicos sobre metrología y el sistema internacional de unidades 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.

Es decir que es necesario tener en cuenta que en desarrollo del principio constitucional y legal de la autonomía de las instituciones educativas, éstas determinan el contenido de sus PEI, por lo cual estos no pueden ser exigidos ni obligados desde la rama legislativa, desde la Nación, ni desde ningún otro nivel de gobierno (Como Concejos, Asambleas, Secretarías de Educación o de otros sectores), los que tampoco pueden interferir en la formación académica de los estudiantes ni en el campo académico las instituciones, debido a que la autonomía y la prestación del servicio público de la educación pública está libre de interferencias de los centros de poder ajenos al proceso formativo. Tampoco es viable que se otorguen facultades que deleguen al poder público la definición de la labor de las instituciones en la generación de conocimiento.

Para evaluar el impacto fiscal del Proyecto de Ley se requieren asociar temas técnicos con los financieros para adelantar el costeo que conlleva la inclusión de temas obligatorios específicos sobre metrología y el sistema internacional de unidades, 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 están dirigidos los temas, 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.

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. No obstante, sin contar con cálculos precisos de los costos de la implementación de lo propuesto en el Proyecto de Ley, los ajustes sugeridos en el mismo tienen un profundo impacto fiscal.

Otra limitación frente a la financiación de la implementación de una propuesta como la del 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 la inclusión de temas específicos sobre metrología y el sistema internacional de unidades es un trabajo altamente especializado que genera costos, que impactaría a las entidades territoriales certificadas en educación y a las instituciones educativas, pues tampoco se presenta el cálculo presupuestal que éstas demandan.

Tampoco se observa un análisis de los recursos disponibles o potencialmente asignables del sector para que se implementen los ajustes que propone el Proyecto de Ley, los cuales implican 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 Sistema General de Participaciones (SGP) por concepto de prestación del servicio educativo asignados a las 96 ETC del país.

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 SGP. En ese orden de ideas, la normatividad del sector exige que las líneas de acción del artículo relacionado con ajustes al currículo para incluirle temas específicos sobre metrología y el sistema internacional de unidades 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 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 actualmente el SGP no cuenta con disponibilidad de recursos para financiar gastos como los mencionados, por lo que las Secretarías de Educación de las 96 ETC del país deberían 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.

En materia fiscal relacionada con la educación superior, se resalta que en el marco de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior determinan en sus planes educativos el uso e inversión de los recursos de los que disponen. Es decir que aspectos como el manejo administrativo y financiero de dichas instituciones, la prestación del servicio público de la educación superior y sus costos no pueden ser exigidas a las Instituciones de Educación superior desde la rama legislativa ni desde la Nación (en desarrollo del principio constitucional y



legal de la autonomía universitaria) debido a que este tipo de oferta educativa es facultativa de cada institución, pues estas tienen autonomía para crear cátedras, investigaciones y usar sus recursos de acuerdo a lo que definan y no pueden ser definidas ni obligatorias desde ningún otro nivel de gobierno.

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 para todos los niveles educativos en el sector público, 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.

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 inclusión de temas específicos sobre metrología y el sistema internacional de unidades en el currículo de todos los niveles educativos y que dicha implementación no sea viable.

En cuanto a técnica presupuestal, una vez revisado el Proyecto de Ley, el Ministerio de Educación Nacional observa que éste no incluye un análisis del impacto fiscal que permita inferir la fuente de financiación de las actividades propuestas que demanden un cálculo presupuestal, por lo que se sugiere 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 los que tratan 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 (...)”*.

En ese contexto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-315 de 2008 concluyó que: *“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, es importante contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues 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”*.

Por lo anterior, las razones de la recomendación de este Ministerio en el sentido de eliminar el artículo 12 del trámite del Proyecto de Ley también se extienden a considerar que su aprobación produce efectos fiscales derivados de la alteración de la autonomía de las instituciones educativas en todos los niveles educativos del país.

IV. RECOMENDACIONES



El Ministerio de Educación Nacional destaca la importancia de la iniciativa examinada; sin embargo, con el fin de que las normas sobre el sector educativo se articulen de una manera armónica, razonada y suficiente en el orden jurídico colombiano, comedidamente se permite recomendar al Honorable Congreso de la República que elimine el artículo 12 del Proyecto de Ley analizado en el presente concepto, toda vez que dicha disposición podría vulnerar el principio constitucional de la autonomía universitaria y la autonomía educativa de la que fueron investidas las Instituciones Educativas de los niveles de educación preescolar, básica y media frente a la definición de sus currículos y sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI), en consideración de las justificaciones jurídicas-técnicas y las consideraciones fiscales presentadas al respecto en el presente concepto.

De igual manera, se recomienda que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelante el análisis del impacto fiscal que tendría en el Marco de Gasto de Mediano Plazo la aplicación de lo dispuesto en el presente Proyecto de Ley, en aplicación del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, teniendo en cuenta las consideraciones fiscales presentadas en este concepto.

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ

Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.S. Efraín José Cepeda Sarabia, H.S. Miguel Amín Escaf H.R. Christian José Moreno Villamizar, H.R. Eloy Chichí Quintero Romero, H.R. Hernando Guida Ponce, H.R. Ciro Fernández Núñez, H.R. John Jairo Cárdenas Morán, H.R. Elbert Díaz Lozano, H.R. Jorge Eliécer Tamayo Marulanda.

Ponentes: H.R. Christian José Moreno Villamizar, H.R. John Jairo Cárdenas Morán, H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza

Aprobó: Constanza Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
José Maximiliano Gómez Torres – Viceministro de Educación Superior
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra
Paola Portilla – Asesora Despacho Ministra