



La educación  
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,

Doctora

**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**

Secretaria Comisión Primera  
Cámara de Representantes  
Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad



**Radicado No. 2021-EE-366491**  
2021-11-08 06:10:35 a. m.

**Referencia:** Concepto a proyecto de ley No. 043 de 2021 Cámara, acumulado con el PL 141 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. **43 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se dota al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín de las facultades, instrumentos y recursos legales para promover su desarrollo integral y establecer su régimen político, administrativo y fiscal y se dictan otras disposiciones” acumulado con el Proyecto De Ley No. 141 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones”**, acorde con el texto original del proyecto de ley.

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: PL 043 de 2021 H.S. Julián Bedoya Pulgarín, H.S. Juan Diego Gómez Jiménez, H.S. Nicolás Pérez Vásquez, H.S. Paola Andrea Holguín Moreno, H.S. Iván Darío Agudelo Zapata, H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. John Jairo Roldán Avendaño, H.R. Juan Diego Echavarría Sánchez, H.R. Mauricio Parodi Díaz, H.R. Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, H.R. John Jairo Bermúdez Garcés, H.R. Mónica María Raigoza Morales, H.R. Juan Fernando Espinal Ramírez, H.R. León Fredy Muñoz Lopera, H.R. Nidia Marcela Osorio Salgado, H.R. Esteban Quintero Cardona  
PL 141 de 2021 C H.S. Santiago Valencia González, H.S. Juan Diego Gómez Jiménez, H.S. Paola Andrea Holguín Moreno, H.S. José Obdulio Gaviria Vélez, H.S. Juan Felipe Lemos Uribe, H.S. Ivan Darío Agudelo Zapata, H.S. Eduardo Emilio Pacheco Cuello, H.S. Nicolás Pérez Vásquez, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortés, H.S. Paloma Valencia Laserna, H.S. Fernando Nicolás Araújo Rumié, H.S. Gabriel Velasco Ocampo, H.S. María Fernanda Cabal Molina, H.R. Margarita María Restrepo Arango, H.R. John Jairo Berrio López, H.R. César Eugenio Martínez Restrepo, H.R. Óscar Darío Pérez Pineda, H.R. Germán Alcides Blanco Álvarez, H.R. Juan Fernando Espinal Ramírez, H.R. John Jairo Bermúdez Garcés, H.R. Mauricio Parodi Díaz, H.R. Oscar Leonardo Villamizar Meneses .  
Ponentes: H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. Margarita María Restrepo Arango, H.R. José Daniel López Jiménez, H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Juanita María Goebertus Estrada, H.R. Carlos Germán Navas Talero, H.R. Luis Alberto Albán Urbano.

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

Revisó: Kerly Jazmín Agámez Berrío-Asesora Despacho Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media  
Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra  
Paola Portilla Vallejo – Asesora Despacho Ministra



**Concepto al proyecto de ley No. 43 de 2021 Cámara**  
***“Por medio de la cual se dota al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín de las facultades, instrumentos y recursos legales para promover su desarrollo integral y establecer su régimen político, administrativo y fiscal y se dictan otras disposiciones” acumulado con el PROYECTO DE LEY NO. 141 DE 2021 CÁMARA***  
***“Por medio de la cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones”***

## **I. CONSIDERACIONES GENERALES**

### **Objeto**

Las iniciativas legislativas, tienen por objeto dotar al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín de las facultades, instrumentos y recursos legales para promover su desarrollo integral y establecer su régimen político, administrativo y fiscal, constituyéndolo en un Distrito Especial.

En relación con esta Cartera, los proyectos pretenden que el Ministerio diseñe la estructura y lineamientos pedagógicos y metodológicos en el sistema de educación distrital, con el ánimo de promover conocimientos en Ciencia, Tecnología e Innovación. Así mismo, el proyecto busca que se aprueben las transformaciones del sistema de educación público distrital, necesarias para desarrollar el talento humano que requieren los planes de ciencia, tecnología e innovación.

### **Exposición de motivos**

Los autores de los dos proyectos argumentan que estos se fundamentan en el Acto Legislativo 01 de 2021 *"por el cual se otorga la calidad de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación a la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones"*, del pasado 14 de julio de 2021. Con base en esto, la ciudad de Medellín se constituye como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y a través del proyecto de Ley que acumula las dos iniciativas podrá crear mecanismos adicionales a los existentes para fomentar y promover desarrollos en ciencia, tecnología e innovación. Por tal razón es necesario brindar un marco legal que permita el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, promover nuevas industrias, y afianzar la vocación de la capital de Antioquia como eje del desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia.

Los artículos 144<sup>1</sup> y 145<sup>2</sup> 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*

---

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.



*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 (...).<sup>3</sup>*

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”.<sup>4</sup>*

Conviene destacar que para asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos por los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992, es recomendable que sus autores aborden, de manera concreta, razonada y suficiente, los argumentos relacionados con el diseño de la estructura y lineamientos pedagógicos y metodológicos en el sistema de educación distrital, con el ánimo de promover conocimientos en Ciencia, Tecnología e Innovación. Así mismo, es importante contar con los argumentos para que esta Cartera tenga la función de aprobar las transformaciones del sistema de educación público distrital, y cuyo fin es desarrollar el talento humano que requieren los planes de ciencia, tecnología e innovación.

## II. CONSIDERACIONES TECNICO JURIDICAS

Una vez analizadas las iniciativas puestas 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 articulado, por cuanto establecen medidas en las cuales esta Cartera tiene alguna injerencia. Para tal fin se presentan los comentarios técnico-jurídicos sobre el proyecto de ley:

- **Acto Legislativo 01 de 2021**

Tal como lo manifiestan los ponentes y autores, la principal fundamentación para la promulgación de una Ley que desarrolle la condición de Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación para la ciudad de Medellín, se encuentra en la modificación de los artículos 356 y 328 de la Constitución Política mediante el Acto Legislativo 01 de 2021. De la lectura de esta normativa se extrae claramente que la calificación especial que se realiza para el nuevo Distrito es relacionada expresamente con el sector de la Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual quedó delimitado por la Ley 1951 de 2019, “por la cual crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras

<sup>3</sup> Sentencia C-465 de 9 de julio 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos

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



disposiciones”, que si bien requiere una articulación con el sistema educativo, corresponde a un sector administrativo independiente.

- **Ley 1951 de 2019**

En efecto, la Ley mencionada creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, como ente rector del sector que propenderá por generar capacidades, promover el conocimiento científico y tecnológico, contribuir al desarrollo y crecimiento del país y anticiparse a los retos tecnológicos futuros, siempre buscando el bienestar de los colombianos y consolidar una economía más productiva y competitiva y una sociedad más equitativa. Entre los objetivos específicos para este ente rector, en la Ley mencionada, se formularon las siguientes:

1. Fortalecer una cultura basada en la generación, apropiación y divulgación del conocimiento y la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación y el aprendizaje permanente.
2. Definir las bases para la formulación de un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
3. Incorporar la Ciencia, Tecnología e Innovación, como ejes transversales de la política económica y social del país.
4. Fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), otorgando al nuevo Ministerio el liderazgo que conlleve a la óptima articulación de las organizaciones públicas y privadas, regionales, nacionales e internacionales, que permitan el desarrollo de una sociedad del conocimiento.
5. Definir las instancias e instrumentos administrativos y financieros por medio de los cuales se promueve la destinación de recursos públicos y privados al fomento de la Ciencia, Tecnología e Innovación.
6. Fortalecer la capacidad de transferencia de la tecnología producida en las universidades y centros de investigación y desarrollo tecnológico en beneficio del sector productivo nacional, a través del mejoramiento de la conectividad de las redes académicas de investigación y educación.
7. Articular y optimizar las instancias de liderazgo, coordinación y ejecución del Gobierno nacional y la participación de los diferentes actores de la política de Ciencia, Tecnología e Innovación.
8. Fortalecer el desarrollo regional a través de políticas integrales de descentralización de las actividades científicas, de desarrollo tecnológico y de innovación.
9. Fortalecer la internacionalización de las actividades científicas, de desarrollo tecnológico y de innovación, de acuerdo con las dinámicas internacionales.
10. Orientar el fomento de actividades de ciencia, tecnología e innovación hacia el mejoramiento de la competitividad, estableciendo vínculos desde el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), con otros sistemas tales como el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), el Sistema Nacional Ambiental (SINA), el sistema educativo, entre otros, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad (SNC).
11. Establecer disposiciones generales que conlleven al fortalecimiento del conocimiento científico y el desarrollo de la innovación para el efectivo cumplimiento de la presente ley.

Estas funciones delimitan el campo de acción de este sector, en el plano de lo pretendido para el Distrito de Medellín, señala la ruta del relacionamiento que tendrá la modificada entidad territorial respecto a la prestación del servicio educativo, en términos de asegurar una articulación de los dos sectores.

- **Competencias de las entidades territoriales**



Ahora bien, para el sector educativo y en desarrollo de artículo 356 de la Constitución Política, fue emitida la Ley 715 de 2001, que estipula, entre otras, las competencias de las distintas entidades territoriales y la Nación.

En efecto, esta norma, establece el proceso de descentralización del sistema de transferencias para asegurar la autonomía en los entes territoriales del país. De forma paralela a la descentralización presupuestal, la administración de la educación, como servicio público elemental, se alejó del manejo exclusivo del Ministerio de Educación para entregar la política educativa a las entidades territoriales. Dicha transformación se hizo en línea con múltiples teorías que sugerían que la descentralización sería la mejor vía para mejorar la efectividad del Estado a través del acercamiento a la población ciudadana.

Para el caso que nos ocupa, el artículo 7 de la Ley 715 de 2001, establece como competencias de los municipios y distritos certificados en educación, las siguientes:

*“Artículo 7º. Competencias de los distritos y los municipios certificados.*

*7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.*

*7.2. 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 y en el reglamento.*

*7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.*

*7.4. Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.*

*7.5. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.*

*7.6. Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.*

*7.7. Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.*

*7.8. Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.*

*7.9. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.*

*7.10. Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.*

*7.11. Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.*

*7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su en su jurisdicción.*

*7.13. Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.*

*7.14. Cofinanciar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.*



*7.15. Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.”*

La anterior transcripción resulta de vital importancia, por dos aspectos a saber:

- a. Taxativamente se enlistan competencias en el sector para los distritos, ya sea los conformados originalmente en el artículo 356 de la Constitución como que sean creados posteriormente. En este sentido, ya existe una norma particular que confiere potestades en educación para los distritos que se conformen.
- b. Resalta la descentralización territorial en la materia y la autonomía para administrar la prestación del servicio educativo.
- c. Garantiza, en todo caso, la autonomía institucional estipulada en la Ley 115 de 1994.

- **Autonomía institucional**

En el artículo 77 de la Ley 115 de 1994, señala que los establecimientos educativos deben permitir una interacción del aula con las necesidades de sus regiones y comunidades y sus intereses particulares, y le otorga además a los establecimientos educativos, la facultad de fijar sus propios currículos, definir e implementar planes de estudios y proyectos pedagógicos, así como, para organizar los temas y áreas fundamentales de conocimientos para cada nivel, para adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los límites fijados por la ley y el Proyecto Educativo Institucional-PEI, sin perjuicio de los lineamientos que expida el Ministerio de Educación Nacional —MEN para el efecto.

Por consiguiente, el Ministerio de Educación Nacional en el marco de la autonomía institucional, propone los referentes de calidad educativa tales como 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 ni fija el currículo para el país, en razón a que estas orientaciones educativas y pedagógicas se construyen para temas transversales.

Sin embargo, la Ley General de Educación sí establece los temas de enseñanza obligatoria y las áreas fundamentales que pueden ser organizadas e incorporadas a los currículos, con los métodos de enseñanza definidos por los establecimientos educativos; en tal sentido, el artículo 14 de la misma normativa, prevé los temas que son de enseñanza obligatoria y el artículo 23 dispone un marco de distribución de áreas obligatorias y fundamentales, las cuales comprenden un mínimo del 80% del plan de estudios.

En consecuencia, ese 20% restante, 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 otra parte, el artículo 148 de la Ley 115 de 1994 establece como función del Ministerio de Educación Nacional, entre otras, la de diseñar los lineamientos generales de los procesos curriculares; en este orden de ideas, es el Ministerio el encargado de diseñar las políticas que direccionan la organización del currículo en los establecimientos educativos y dar línea sobre las enseñanzas que los docentes puedan construir para los aprendizajes de los niños, niñas y adolescentes, a fin de contribuir al logro de los fines de la educación colombiana.



Con este objetivo el Ministerio de Educación Nacional, ha publicado como documentos referentes los lineamientos curriculares, orientaciones curriculares y estándares básicos de competencias, los cuales están planteados desde el enfoque de competencias, es por ello, que se propende porque el estudiante aborde contenidos temáticos de los ámbitos del saber qué, del saber cómo, del saber por qué y del saber para qué. Lo anterior, 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.

Vale la pena resaltar que, en el marco de un enfoque de competencias, es fundamental que los y las estudiantes desarrollen conocimientos, capacidades y actitudes, que de acuerdo con sus contextos les permitan tomar decisiones responsables, informadas y autónomas para alcanzar el desarrollo humano y la calidad de vida. No obstante, es preciso señalar que el desarrollo de competencias no solamente se realiza por medio de la transmisión de información institucional, sino a través de procesos de aprendizaje significativo que presupone la construcción de representaciones y prácticas sociales, con enfoques más amplios que deben sobre pasar el desarrollo de contenidos específicos desde una sola cátedra.

Ahora bien, el proyecto educativo institucional es la carta de navegación de las Instituciones Educativas, en donde se especifican entre otros aspectos 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.

Según el artículo 14 del Decreto 1860 de 1994, hoy compilado en el Decreto 1075 de 2015 – Decreto Único del Sector Educación, toda institución educativa debe elaborar y poner en práctica con la participación de la comunidad educativa, un proyecto educativo institucional que exprese la forma como se ha decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio.

El proyecto educativo institucional debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable. Entre otros aspectos debe contener:

1. Los principios y fundamentos que orientan la acción de la comunidad educativa en la institución.
2. El análisis de la situación institucional que permita la identificación de problemas y sus orígenes.
3. Los objetivos generales del proyecto.
4. La estrategia pedagógica que guía las labores de formación de los educandos.
5. La organización de los planes de estudio y la definición de los criterios para la evaluación del rendimiento del educando.
6. Las acciones pedagógicas relacionadas con la educación para el ejercicio de la democracia, para la educación sexual, para el uso del tiempo libre, para el aprovechamiento y conservación del ambiente, y en general, para los valores humanos.
7. El reglamento o manual de convivencia y el reglamento para docentes.
8. Los órganos, funciones y forma de integración del Gobierno Escolar.
9. El sistema de matrículas y pensiones que incluya la definición de los pagos que corresponda hacer a los usuarios del servicio y en el caso de los establecimientos privados, el contrato de renovación de matrícula.
10. Los procedimientos para relacionarse con otras organizaciones sociales, tales como los medios de comunicación masiva, las agremiaciones, los sindicatos y las instituciones comunitarias.



11. La evaluación de los recursos humanos, físicos, económicos y tecnológicos disponibles y previstos para el futuro con el fin de realizar el proyecto.
12. Las estrategias para articular la institución educativa con las expresiones culturales locales y regionales.
13. Los criterios de organización administrativa y de evaluación de la gestión.
14. Los programas educativos para el trabajo y el desarrollo humano y de carácter informal que ofrezca el establecimiento, en desarrollo de los objetivos generales de la institución.
15. El sistema institucional de evaluación de los estudiantes.

Por otra parte, debe aclararse que según la normativa vigente en la época como la compilada actualmente en el Decreto 1075 de 2015, establecen que la construcción del Proyecto Educativo debe hacerse de forma participativa con todos los estamentos de la comunidad educativa, bajo el liderazgo del Consejo Directivo. Lo anterior obedece a la necesidad de respuesta al contexto que acompaña dicha carta de navegación institucional.

- **Consideraciones frente a los artículos del proyecto de ley**

A continuación, se realiza un análisis puntual a cada uno de los artículos planteados en el proyecto de ley que tienen que ver con el ámbito educativo:

**- Artículo 9 del PL 141 de 2021**

*“Artículo 9°. Atribuciones Especiales en Ciencia, Tecnología e Innovación. Adicional a las atribuciones que la Constitución y la Ley otorga a los concejos, el Concejo Distrital ejercerá las siguientes atribuciones especiales:*

*(...)*

*8. Aprobar las transformaciones del sistema de educación público distrital necesarias para desarrollar el talento humano que requieren los planes de ciencia, tecnología e innovación.*

*(...)”*

Como ampliamente se describió en las consideraciones técnicas y jurídicas, debe tenerse en cuenta tanto las competencias ya atribuidas por la Ley 715 de 2001, como la autonomía institucional elevada a rango legal por la Ley General de Educación. En ese sentido se propone la siguiente redacción para el numeral 8 del artículo 9 del Proyecto de Ley 141 de 2021.

*“Artículo 9°. Atribuciones Especiales en Ciencia, Tecnología e Innovación. Adicional a las atribuciones que la Constitución y la Ley otorga a los concejos, el Concejo Distrital ejercerá las siguientes atribuciones especiales:*

*(...)*

*8. **Acompañar a los establecimientos educativos de su jurisdicción, que en el marco de la autonomía de que tratan los artículos 76 y 77 de la Ley 115 de 1994, opten por modificar sus proyectos educativos institucionales de conformidad con los planes de ciencia, tecnología e innovación. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, será responsable de los procesos de formación requeridos por el personal de la educación pública de su jurisdicción.***

**- Artículos 9 del PL 43 de 2021 Cámara y/o 26 del PL 141 de 2021 Cámara**

*“Artículo 9°. Educación. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín asumirá las competencias en conjunto con el Ministerio de Educación para la definición y estructuración de los lineamientos curriculares, pedagógicos y metodológicos para el sistema*



*de educación distrital, con el ánimo de adaptarse a las dinámicas de la Cuarta Revolución Industrial y promover conocimientos de CTi, para la interacción entre el sector académico y empresarial en la región”*

**“Artículo 26°. Educación.** *El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín en conjunto con el Ministerio de Educación definirán la estructura y lineamientos pedagógicos y metodológicos en el sistema de educación distrital, con el ánimo de promover conocimientos en Ciencia, Tecnología e Innovación, para la interacción entre el sector académico, educativo y empresarial de la región.”*

Sobre este particular, debe reiterarse que corresponde al Ministerio de Educación Nacional, definir y estructurar los lineamientos curriculares, *pedagógicos y metodológicos para el sistema de educación*, competencia que desarrolla según la normatividad antes señalada. Sobre el particular, debe resaltarse que el Ministerio de Educación Nacional desarrolla la política nacional educativa atendiendo a necesidades nacionales; sin perjuicio de que en una eventual formulación de marcos curriculares asociados al desarrollo de la Cuarta Revolución Industrial - 4RI se incluya a las entidades territoriales, para este caso, la Secretaría de Educación de Medellín, siempre atendiendo a los principios de autonomía escolar y descentralización educativa.

De otra parte, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 115 de 1994, la educación media tendrá el carácter de académica o técnica, y a su culminación se obtiene el título de bachiller que habilita al estudiante para ingresar a la educación superior en cualquiera de sus niveles y carreras. En virtud de esta clasificación, en desarrollo de los artículos 31 y 32 de la Ley 115 de 1994 y en particular del programa de doble titulación consagrado en la Ley 1955 de 2019, los establecimientos educativos que imparten los niveles de educación media técnica pueden impartir educación de nivel técnico.

Así las cosas, los establecimientos educativos pueden impartir educación media académica o técnica según las condiciones y pertinencia de los proyectos educativos institucionales para cada región, pero no pueden adelantar programas de carácter tecnológico, atribución que sólo corresponde a Instituciones de Educación Superior.

Ahora bien, el Ministerio de Educación ha venido formulando un conjunto de orientaciones pedagógicas y estratégicas que pretenden brindar lineamientos a los actores educativos para implementar y formular acciones encaminadas al fomento de la Ciencia, Tecnología e Innovación tales como:

- Orientaciones curriculares: las cuales pretenden brindar los aspectos técnicos y pedagógicos para formular diseños curriculares en las áreas de ciencia, tecnología y matemáticas.
- Estándares básicos de Competencia: definen los criterios básicos de calidad para las áreas de ciencia y matemáticas.
- Visión STEM+A: Define la ruta pedagógica y estratégica para la implementación del enfoque educativo STEM+A.
- Guía STEAM+Género en la primera infancia: define orientaciones para docentes que deseen implementar el enfoque educativo STEAM desde la educación inicial con énfasis en cierre de brechas de género.

De esa manera, para el desarrollo de la presente iniciativa este Ministerio considera necesario que se tengan las estrategias existentes planteadas por la Entidad con el fin de generar acciones consistentes con la ruta existente.



En el mismo sentido, el Ministerio de Educación ha hecho parte de la construcción de la política nacional para fomentar el desarrollo de la ciencia y la innovación a través de los CONPES de Transformación Digital, Tecnologías para educar y CONPES de Ciencia y Tecnología, a la vez que propende por un sistema educativo que haga frente a los nuevos retos del siglo XXI y al desarrollo de un país más preparado para los nuevos cambios en la cuarta revolución industrial y que a la vez impacte a toda la comunidad de niños, niñas y adolescentes del país. Desde las experiencias obtenidas, es importante resaltar las memorias de los avances en la construcción de esta política, con el fin de delinear una estrategia más asertiva en el proceso de dotar al Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín de las facultades, instrumentos y recursos legales para promover su desarrollo integral.

En consecuencia, y por las consideraciones expuestas se propone la siguiente redacción de este artículo propuesto en las dos iniciativas legislativas:

***“Artículo XX (9° o 26°). Articulación con el sistema educativo. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, sin perjuicio de la autonomía institucional de los establecimientos educativos de que trata la Ley 115 de 1994, fomentará actividades con el ánimo de promover conocimientos en Ciencia, Tecnología e Innovación, para la interacción entre el sector académico, educativo y empresarial de la región.”***

### III. IMPACTO FISCAL

En este capítulo se revisará la incidencia fiscal en el sector educativo del artículo 9 del Proyecto de Ley 141 de 2021 y los artículos 9 del PL 43 de 2021 Cámara y 26 del Proyecto de Ley 141 de 2021.

El artículo 9 del Proyecto de Ley 141 de 2021 ordena que el Concejo Distrital de Medellín ejerza una nueva atribución, adicional a las que la Constitución y la Ley otorgan a los Concejos, que le permita a éste aprobar las transformaciones del sistema de educación del recientemente conformado Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, necesarias para desarrollar el talento humano que requieren los planes de ciencia, tecnología e innovación.

En el mismo sentido, el artículo 9 del Proyecto de Ley 43 de 2021 y el artículo 26 del PL 141 de 2021 ordenan que el nuevo Distrito y el Ministerio de Educación Nacional asuman las competencias para definir y estructurar lineamientos curriculares, pedagógicos y metodológicos para el sistema educativo distrital asociados a Ciencia, Tecnología e Innovación para la interacción entre el sector académico y empresarial en la región.

En materia fiscal relacionada con la educación preescolar, básica y media, se requieren considerar algunos aspectos fundamentales ampliamente ilustrados en el análisis técnico – jurídico previo para los artículos analizados, 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, las competencias en Ciencias naturales y educación ambiental, la Política Nacional de Educación Ambiental y otros aspectos asociados a la enseñanza de tecnología e innovación, las cuales han sido implementadas como parte de la naturaleza misional de esta Cartera Ministerial.

En materia de implicaciones normativas y presupuestales asociadas a la creación de la organización de contenidos pedagógicos específicos con las características que se describen en los artículos revisados para los niveles de educación preescolar, básica y media, se afecta la autonomía de las instituciones educativas, 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 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).

Ordenar que en las áreas obligatorias se incluyan temas 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 pretenden regular los Proyectos de Ley.

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.

Los ajustes propuestos en el Proyecto de Ley tienen un profundo impacto fiscal, pues implica adicionar temas a las 9 áreas obligatorias y fundamentales existentes que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos, lo cual exige ajustar los perfiles que se requieren de la planta docente viabilizada de cada Entidad Territorial Certificada en educación (ETC) y la disponibilidad de esos cargos (cuáles están ocupados y cuales se requerirían); y, los grados concretos por nivel educativo a los que estaría dirigida, así como otros costos y gastos indeterminados asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar la implementación de lo propuesto en los artículos.

Una 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 es un trabajo 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 de los artículos relacionados con ajustes al currículo 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 loable 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.

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.

En consecuencia, se sugiere que se ajuste el artículo 9 del Proyecto de Ley 141 de 2021 y los artículos 9 del Proyecto de Ley 43 de 2021 Cámara y 26 del Proyecto de Ley 141 de 2021, en las condiciones presentadas en el presente concepto.

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”.

#### IV. RECOMENDACIONES

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.

De acuerdo con las consideraciones técnico-jurídicas y fiscales expuestas anteriormente, el Ministerio de Educación Nacional considera loable la propuesta del presente proyecto de ley y respetuosamente solicita que se realicen los ajustes propuestos a continuación:

ARTÍCULO PROYECTO DE LEY	MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p><b>“Artículo 9º. Atribuciones Especiales en Ciencia, Tecnología e Innovación.</b> Adicional a las atribuciones que la Constitución y la Ley otorga a los concejos, el Concejo Distrital ejercerá las siguientes atribuciones especiales: (...) 8. Aprobar las transformaciones del sistema de educación público distrital necesarias para desarrollar el talento humano que requieren los planes de ciencia, tecnología e innovación. (...)”</p>	<p><b>“Artículo 9º. Atribuciones Especiales en Ciencia, Tecnología e Innovación.</b> Adicional a las atribuciones que la Constitución y la Ley otorga a los concejos, el Concejo Distrital ejercerá las siguientes atribuciones especiales: (...) 8. <b><u>Acompañar a los establecimientos educativos de su jurisdicción, que en el marco de la autonomía de que tratan los artículos 76 y 77 de la Ley 115 de 1994, opten por modificar sus proyectos educativos institucionales de conformidad con los planes de ciencia, tecnología e innovación. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, será responsable de los procesos de formación requeridos por el personal de la educación pública de su jurisdicción.</u></b>”</p>
<p><b>Artículos 9 del PL 43 de 2021 Cámara y/o 26 del PL 141 de 2021 Cámara</b> <b>“Artículo 9º. Educación.</b> El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín asumirá las competencias en conjunto con el Ministerio de Educación para la definición y estructuración de los lineamientos curriculares, pedagógicos y metodológicos para el sistema de educación distrital, con el ánimo de adaptarse a las dinámicas de la Cuarta Revolución Industrial y promover conocimientos de CTi, para la interacción entre el sector académico y empresarial en la región”</p>	<p><b>“Artículo XX (9º o 26º). Articulación con el sistema educativo.</b> El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, <b>sin perjuicio de la autonomía institucional de los establecimientos educativos de que trata la Ley 115 de 1994, fomentará actividades</b> con el ánimo de promover conocimientos en Ciencia, Tecnología e Innovación, para la interacción entre el sector académico, educativo y empresarial de la región.”</p>



ARTÍCULO PROYECTO DE LEY	MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p><i>“Artículo 26°. Educación. El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín en conjunto con el Ministerio de Educación definirán la estructura y lineamientos pedagógicos y metodológicos en el sistema de educación distrital, con el ánimo de promover conocimientos en Ciencia, Tecnología e Innovación, para la interacción entre el sector académico, educativo y empresarial de la región.”</i></p>	