



La educación
es de todos

Mineducación

**Radicado No.
2022-EE-052767**
2022-03-14 03:07:41 p. m.

Bogotá D.C.,

Doctor
ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA
Secretario Comisión Séptima
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad



Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 227 de 2021 Cámara

Respetado Doctor Guerra, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el texto original al Proyecto de Ley No. 227 de 2021 Cámara ***“Por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones”***, según la ponencia para Primer Debate.

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.R. Juanita María Goebertus Estrada, H.R. Adriana Magali Matiz Vargas, H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Catalina Ortiz Lalinde, H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.R. Mauricio Andrés Toro Orjuela, H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Edward David Rodríguez Rodríguez, H.R. Juan Carlos Wills Ospina, H.R. John Jairo Hoyos García
Ponentes: H.R. Juan Diego Echavarría Sánchez, H.R. Mauricio Andrés Toro Orjuela, H.R. Juan Carlos Reinales Agudelo, H.R. Carlos Eduardo Acosta Lozano

Aprobó: Constanza Liliana Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Asesora Jurídica
Oscar Javier Manrique – Jefe Oficina Asesora de Planeación y Finanzas

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



Concepto al Proyecto de Ley No. 227 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se fomenta el autoempleo, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones"

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

La presente ley tiene por objeto fomentar el autoempleo, el emprendimiento y establecer mecanismos para aumentar la empleabilidad juvenil en Colombia. En relación con las funciones de esta Cartera el proyecto de ley busca en su artículo 6, una modificación al Artículo 82 de la Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020, respecto del apoyo al emprendimiento de educación media y superior.

Por su parte en el artículo 7, el proyecto pretende modificar el artículo 32 de la Ley 115 de 1994, con el fin de fortalecer los conocimientos básicos en las áreas de mayor demanda del mercado laboral para los estudiantes de la educación media con carácter técnico.

Finalmente, en el artículo 15 el proyecto establece mecanismos de financiación para jóvenes emprendedores por parte del Gobierno Nacional, con el fin de permitir la realización de pruebas de concepto, estudios de mercado o desarrollo de productos, que les facilite la puesta en marcha de su proyecto productivo

Motivación

El autor plantea este proyecto de ley con el fin de dar respuesta a las iniciativas presentadas en la estrategia: "Los jóvenes tienen la palabra", resultado de las propuestas recibidas por los jóvenes a partir de lo vivido en el paro nacional entre los meses de abril y junio 2021, con el fin de buscar mecanismos para fomentar el acceso a la educación, favorecer el emprendimiento, promover la participación ciudadana, entre otras. La propuesta se sustenta a partir de las necesidades y las cifras de pobreza, desempleo, rezago escolar, acceso a salud, entre otras, el autor motiva el articulado, haciendo énfasis en lo que puede afectar el entorno laboral o los procesos de emprendimiento.

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*

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 (...).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:

“(...) 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”.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 la modificación en la definición de jóvenes, así como tampoco se observa una justificación entorno al otorgamiento de beneficios a las instituciones de educación media que desarrollen proyectos productivos.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS

Revisado el proyecto de ley, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que los artículos 6, 7 y 15 corresponden a asuntos de competencia del sector educativo y frente a los mismos se proponen los comentarios que se encuentran a continuación:

- **Artículo 6**

ARTÍCULO 6°. *Modifíquese el Artículo 82 de la Ley 2069 del 31 de diciembre de 2020, el cual quedará así:*

Artículo 82 Apoyo al emprendimiento de educación media y superior. El Gobierno Nacional dispondrá de alianzas y mecanismos de apoyo, a través del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), para fortalecer los sistemas de emprendimiento e innovación de las instituciones de educación media y superior, que contengan proyectos tecnológicos y de innovación en cabeza de estudiantes o grupos de investigación de instituciones de educación media y superior, que sean resultados de investigación básica, o investigación aplicada, que estén en asocio con una empresa y que mediante las Unidades de Emprendimiento o Centros de Emprendimiento busquen respaldo institucional, dando prelación a las instituciones de educación media y superior públicas.

PARÁGRAFO PRIMERO. *El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo definirán los lineamientos para una adecuada*

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

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

Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953

www.mineduccion.gov.co - atencionalciudadano@mineduccion.gov.co



comprensión e implementación de lo que se entiende como investigación básica, investigación aplicada y empresas resultados de investigación de institución de educación media y superior.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñará instrumentos adecuados fomentando el desarrollo de empresas que surjan como resultado de instituciones de educación media y superior.

PARÁGRAFO TERCERO. Adicionalmente en el marco de los sistemas de información estatal del gobierno nacional, se propiciará para la socialización y promoción de los programas de emprendimiento joven, accesible a todos los estudiantes de instituciones de educación media y superior, donde se les brindará la información y asesoría a los jóvenes sobre las posibilidades de emprender y pedagogía sobre el trámite y proceso para acceder.

El Ministerio de Educación Nacional considera necesario aclarar el alcance del artículo 82 de la Ley 2069 de 2020, incorporando la educación media porque, los objetivos del artículo 82 se dirigen a promocionar proyectos tecnológicos y de investigación, objeto misional de la educación superior, y no de la educación media como nivel de la formación básica y elemental del individuo. Según lo dispuesto en la Guía 39 “La cultura del emprendimiento en los establecimientos educativos”, la educación media es un nivel exploratorio y de preparación para la vida pos media en el cual se incluyen apuestas para transitar a la educación superior o a la educación para el trabajo y el desarrollo humano, a través del fortalecimiento de las competencias básicas, socio emocionales, específicas, las actitudes emprendedoras, que formarán íntegramente al estudiante y que a través de un ambiente escolar que promueve la cultura del emprendimiento y la empresarialidad.

No obstante y dada la motivación expuesta por el autor del proyecto, en relación con el otorgamiento de beneficios a las instituciones de educación media que desarrollen proyectos productivos, este Ministerio se permite anotar que los proyectos productivos tienen una connotación diferente a los proyectos pedagógicos productivos, ya que su fin en sí mismo es servir de estrategia para el aprendizaje escolar, con miras a cumplir un proyecto de vida, hacer parte de los proyectos educativos institucionales y aportar a la formación del perfil del estudiante acorde a lo planteado en el marco de la autonomía de cada establecimiento educativo.

Por lo anterior, y considerando la inconveniencia de modificar un artículo de una legislación que tienen menos de un año de haber sido aprobado y de entrar en vigencia, se sugiere no continuar con el trámite legislativo del artículo 6 de la iniciativa y mantener el artículo 82 de la Ley 2069 de 2020 tal como se encuentra planteado en este momento.

- **Artículo 7**

ARTÍCULO 7°. EDUCACIÓN TÉCNICA PARA JÓVENES. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 115 de 1994 que quedará de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 32. Educación media técnica. La educación media técnica prepara a los estudiantes para el desempeño laboral o empresarial en uno de los sectores de la producción y de los servicios, y para la continuación en la educación superior.

Estará dirigida a la formación calificada en especialidades tales como: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo, deporte y las demás que requiera el sector productivo y de servicios. Debe incorporar, en su formación teórica y práctica, lo más avanzado de la ciencia y de la técnica, para que el estudiante esté en capacidad



de adaptarse a las nuevas tecnologías y al avance de la ciencia.

Las especialidades que ofrezcan los distintos establecimientos educativos, deben corresponder a las necesidades regionales.

En todo caso, se ofrecerá al menos de las siguientes una cátedra: educación financiera (finanzas personales y empresariales), inglés profesional, programación de sistemas, análisis de datos, creación de contenidos digitales, ventas, liderazgo corporativo y marketing digital, innovación y emprendimiento.

PARÁGRAFO PRIMERO. Para la creación de instituciones de educación media técnica o para la incorporación de otras y para la oferta de programas, se deberá tener una infraestructura adecuada, el personal docente especializado y establecer una coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA u otras instituciones de capacitación laboral o del sector productivo.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Ministerio de Educación, en articulación con el Sena e instituciones de educación formal y no formal, y del sector privado, diseñará e implementará los contenidos a los que se refiere el cuarto inciso del presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley. Las Cámaras de Comercio se podrán articular para este fin a las entidades definidas.

PARÁGRAFO: El Ministerio de Educación, en articulación con el SENA, capacitará y certificará la formación para los docentes que tendrán a cargo la implementación de la cátedra a la que hace referencia el presente artículo.

Frente al establecimiento de cátedras específicas por mandato legal dentro de los planes de estudio de las instituciones educativas, es necesario tener en cuenta que en criterio de este Ministerio, estas propuestas pueden llegar a resultar inconvenientes dado que la estructura lógica de la Ley General de Educación —Ley 115 de 1994— y del sistema formativo que se ha adoptado, fue el resultado de la Misión de Sabios convocada en 1993, que estableció como premisa fundamental 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 a través de la interrelación de las bases conceptuales, la ciencia y la tecnología en el currículo.

En orden a lo expuesto, la Ley General de Educación —Ley 115 de 1994—, cuenta con una estructura lógica establecida con el fin de responder a los desafíos del mundo contemporáneo e integrar los conocimientos, destrezas y competencias de los educandos, asegurando entre otras cosas, la integralidad de los contenidos académicos mediante la interrelación de las bases conceptuales, la ciencia y la tecnología en los currículos respectivos. De igual forma, el proceso de construcción de la Ley 115 de 1994 fue objeto de un amplio proceso de discusión y consultas, que implicó el consenso entre el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, los docentes, la academia y la comunidad educativa.

En desarrollo del marco conceptual descrito, la Ley 115 de 1994 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 el artículo 23 dispone un marco de distribución de áreas obligatorias y fundamentales, las cuales comprenden un mínimo del 80% del plan de estudios conformado de siguiente manera:

1. Ciencias naturales y educación ambiental.



2. Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia.
3. Educación ética y en valores humanos.
4. Educación física, recreación y deportes.
5. Educación religiosa.
6. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.
7. Matemáticas.
8. Tecnología e informática.
9. Educación artística.

Es decir, el 20% restante se encuentran definidas en el Proyecto Educativo Institucional -PEI, según el artículo 6° de la misma ley, el cual plantea que el PEI es diseñado, ejecutado y evaluado por la comunidad educativa esencialmente para que responda al contexto y a las necesidades que tienen las instituciones educativas y la comunidad en general. Lo anterior porque las regiones o zonas tienen necesidades especiales diferenciadas por sus contextos socioeconómicos.

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 que el Ministerio de Educación Nacional considera inconveniente romper esa lógica a menos que el proyecto de ley justifique suficientemente la manera en que la incorporación de estas cátedras o asignaturas no representen un desbalance en el plan de estudios que ha sido previsto por el legislador, tanto desde la perspectiva pedagógica como académica y que a su vez sustente restringir la autonomía escolar como principio legal.

En este contexto, 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 (PEI), 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”*.

De manera complementaria, el artículo 77 de la misma ley —y en armonía con ese principio de autonomía escolar— 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 y además en el marco de los lineamientos que expida el Ministerio de Educación Nacional.

Adicionalmente, es importante mencionar que la Ley General de Educación 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 1° 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 todo en plan de estudios”*.



Así mismo, la motivación expuesta por el autor incluye solo uno de los tres campos de la orientación socio ocupacional, el relacionado con el laboral, pero no se incluyen: la formación, ni el autoconocimiento del estudiante, crucial para tomar decisiones informadas, así mismo excluye a los estudiantes de la educación media académica, quienes también deben recibir este tipo de orientación para desarrollar su proyecto de vida. Así mismo, se debe tener en cuenta, que el pasado 29 de julio de 2021 el Presidente Iván Duque sancionó la Ley 2109 de 2021 “*Por medio del cual se fomenta la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media*”, la cual tiene como objetivo promover la orientación socio ocupacional y definir sus ámbitos de trabajo para la educación media en todos los establecimientos oficiales y privados de educación formal, como herramienta para brindar a los educandos los elementos suficientes para tomar una decisión adecuada, informada y objetiva sobre su futuro académico y de proyección laboral.

De acuerdo con lo anterior, este Ministerio sugiere eliminar el artículo 7, ya que desconoce las funciones del Ministerio de Educación Nacional, puesto que no le corresponde a esta Entidad prescribir el currículo para el país. Por el contrario, la Ley general de educación responde a una estructura lógica dirigida a responder a los desafíos del mundo contemporáneo e integrar los conocimientos, destrezas y competencias de los educandos, e integrado por componentes definidos por la propia ley y otros desarrollados en los PEI en virtud del principio de autonomía escolar y de acuerdo con las necesidades particulares de cada Establecimiento Educativo.

- **Artículo 15**

ARTÍCULO 15°. PROGRAMA DE FINANCIACIÓN PARA PRUEBAS DE CONCEPTO. *El Gobierno Nacional establecerá mecanismos de financiación cuyos recursos permitan a los jóvenes emprendedores realizar pruebas de concepto, estudios de mercado o desarrollo de producto que les facilite la puesta en marcha de su proyecto productivo.*

Este programa deberá priorizar proyectos en fase de ideación o desarrollados por estudiantes de educación media y superior; emprendimientos en etapa temprana y Mipymes en procesos de innovación.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional realizará las asignaciones pertinentes en el Presupuesto General de la Nación y definirá los lineamientos de funcionamiento del programa.

En este artículo se propone establecer mecanismos de financiación para jóvenes emprendedores por parte del Gobierno Nacional, con el fin de permitir la realización de pruebas de concepto, estudios de mercado o desarrollo de productos, que les facilite la puesta en marcha de su proyecto productivo. Incluye en su propuesta a los estudiantes de educación media y superior.

Con el propósito de fortalecer los resultados esperados de este artículo, este Ministerio, propone la inclusión de algunos ajustes relacionados con i) la población beneficiaria y ii) especificidades derivadas de la población atendida, es decir si se trata de estudiantes mayores o menores de edad. Para ese efecto se plantean las siguientes observaciones:

- Población beneficiaria

El programa puede priorizar proyectos en fase de ideación, emprendimientos en edad temprana y Mipymes en procesos de innovación, pero debería además de incluir a los a estudiantes de educación media o superior, a la población de personas jóvenes y adultas en el marco de la educación formal para adultos por ciclos lectivos especiales integrados -CLEI-, lo anterior,



considerando los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en la Ley 2069 de 2020 y en los CONPES 4005 y 4011 de 2020, en los cuales se insta a viabilizar desde el Ministerio de Educación Nacional estrategias de emprendimiento y de educación financiera y, generar orientaciones para su implementación en la educación formal para jóvenes y adultos.

- Especificación por tipo de población

Para el caso de los menores de edad de los niveles educativos señalados se debe considerar que bajo estas características los modelos de financiación no son los mismos que se pueden ofrecer a un joven mayor de edad, por lo cual sugerimos incluir mecanismos relacionados con el apoyo de las familias, docentes o Establecimientos Educativos, u otros mecanismos para que los menores de edad puedan participar de estos beneficios.

Así mismo cabe anotar la importancia de involucrar las familias para apoyar las iniciativas emprendedoras a los jóvenes tanto en el nivel educativo de educación media como en la educación formal para jóvenes, adultos, la cual se desarrolla por ciclos lectivos especiales integrados y algunos son menores de edad.

La modificación propuesta se encuentra en el cuadro de recomendaciones en la parte final de este concepto.

III. CONSIDERACIONES FISCALES

El Proyecto de Ley en trámite espera fomentar el autoempleo, el emprendimiento y establecer mecanismos para aumentar la empleabilidad juvenil en Colombia. Del articulado se revisará la incidencia fiscal en el sector educativo de su artículo 7, el cual pretende modificar el artículo 32 de la Ley 115 de 1994, con el fin de fortalecer los conocimientos básicos en las áreas de mayor demanda del mercado laboral para los estudiantes de la educación media con carácter técnico.

El artículo 7 del proyecto de Ley, denominado 'Educación técnica para jóvenes' modifica el artículo 32 de la Ley 115 de 1994, el cual establece que la educación media técnica prepara a los estudiantes para el desempeño laboral o empresarial en uno de los sectores de la producción y de los servicios, y para la continuación en la educación superior y señala que la educación media técnica estará dirigida a la formación calificada en especialidades tales como: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo, deporte y las demás que requiera el sector productivo y de servicios y que las especialidades que ofrezcan los distintos establecimientos educativos, deben corresponder a las necesidades regionales.

En dicho artículo, entre otros aspectos adicionales asociados a lo anterior, se le adiciona al artículo 32 de la Ley 115 de 1994 que: “[...] se ofrecerá al menos de las siguientes una cátedra: educación financiera (finanzas personales y empresariales), inglés profesional, programación de sistemas, análisis de datos, creación de contenidos digitales, ventas, liderazgo corporativo y marketing digital”.

En materia fiscal relacionada con la educación media, se requieren considerar aspectos adicionales a los del análisis técnico – jurídico para este artículo, como que se están desconociendo los avances y acciones desarrolladas desde el Ministerio de Educación Nacional para implementar los artículos 14, 23 y 26 de la Ley 115 de 1994 (General de Educación) y la



definición de competencias en educación media, que más que contenidos incluyen comportamientos, habilidades y prácticas, las cuales han sido implementadas como parte de la naturaleza misional de esta Cartera Ministerial.

Tampoco se está teniendo en cuenta la reciente promulgación en julio 29 de 2021 de la Ley 2109 de 2021, a través de la cual se define el fomento de la orientación socio-ocupacional en los establecimientos oficiales y privados de educación formal para la educación media y se definen unos ámbitos de trabajo para la educación media en todos los establecimientos oficiales y privados de educación formal, los cuales le permitan a los estudiantes tener elementos de juicio para tomar mejores decisiones (e informadas) sobre su futuro académico y laboral.

Antes de analizar las implicaciones normativas y presupuestales asociadas a un ajuste tan profundo de la organización de contenidos pedagógicos específicos que se sugieren en el artículo 7 del Proyecto de Ley a la Ley General de educación en su artículo 32 para los grados del nivel de educación media, este Ministerio no considera pertinente que se incluyan temas o cátedras de enseñanza obligatoria que modifiquen los objetivos comunes de todos los niveles educativos incluidos en la Ley General de Educación, pues resulta innecesario que se fijen contenidos específicos, adicionales a lo normado en el artículo 14 de la Ley 115 de 1994, pudiendo faltar o sobrar elementos (cátedras) en dicho listado.

También es necesario que se tenga en cuenta que la Ley de educación preescolar, básica y media vigente (115 de 1994) es general y evita debates técnicos y conceptuales amplios que giren en torno a la transversalización, curricularización en un área específica, integración curricular, pues estos son lineamientos de competencia técnica del sector educativo, que se someten a cambios constantes, por lo cual no se considera pertinente ajustar dicha norma.

La creación de las cátedras propuestas, que hagan parte de un componente obligatorio del currículo: en educación financiera (finanzas personales y empresariales), inglés profesional, programación de sistemas, análisis de datos, creación de contenidos digitales, ventas, liderazgo corporativo y marketing digital o de según una detallada y extensa serie de especificidades técnicas y especializadas asociadas a temas, que aunque sean válidos, permanentemente cambian en discusiones académicas, por lo cual van a quedar desactualizadas con la llegada de nuevos enfoques del deber ser de la educación media.

Tampoco es viable incluir las cátedras propuestas en la transversalidad de las áreas obligatorias y fundamentales del currículo colombiano existente en educación media, tal como existe para la educación religiosa y en historia de Colombia, pues se desconocen los avances en materia de autonomía que las instituciones educativas tienen frente a sus currículos. Es decir que un proyecto de ley no puede establecer un currículo escolar, pues esta es una competencia del sector educativo y específicamente de las instituciones educativas.

En materia de implicaciones normativas y presupuestales asociadas a la organización de contenidos pedagógicos específicos con las características que se describe en el artículo 7 para los grados de la educación 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 cátedras obligatorias con las características descritas en el artículo a las áreas obligatorias, 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.

Los ajustes propuestos en el Proyecto de Ley tienen un profundo impacto fiscal, pues implican que en las ETC y en las instituciones educativas que prestan el servicio en el nivel de educación media:

1. Adicionar temas a las 9 áreas obligatorias y fundamentales existentes que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos de cada institución educativa.
2. Evaluar los perfiles que se requieren de la planta docente viabilizada de cada Entidad Territorial Certificada en educación (ETC). Y ajustarlos.
3. Evaluar la disponibilidad de esos cargos (cuáles están ocupados y cuales se requerirían) de cada Entidad Territorial Certificada en educación (ETC)
4. Evaluar los cursos y grupos concretos del nivel media a los que estaría dirigida.
5. Identificar otros costos y gastos indeterminados asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar la implementación de lo propuesto en el artículo.

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 de la propuesta del Proyecto de Ley. 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 o cátedras obligatorias con las características descritas en el artículo en las áreas obligatorias, 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 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 lo propuesto en el Proyecto de Ley.

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.

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 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, se propone de manera respetuosa a la Honorable Cámara de Representantes no continuar con el trámite legislativo del artículo 7, en las condiciones presentadas 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.

IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional en ejercicio de sus funciones asignadas mediante Decreto Nacional 5012 de 2009, respetuosamente sugiere las siguientes recomendaciones al proyecto de ley, encaminadas a permitir su mejor implementación una vez aprobado por el Honorable Congreso de la República:

- No continuar con el trámite legislativo de los artículos 6 y 7, considerando que van en contravía de la autonomía institucional de los establecimientos educativos, podrían generar duplicidad de normas y que algunas de las apuestas por su misionalidad y finalidad se dirigen a educación superior y no a educación media.
- Modificar el artículo 15, considerando la importancia de incluir a los jóvenes y adultos que hacen parte de la educación formal CLEI.

Texto proyecto de ley	Texto propuesto MEN
ARTÍCULO 15º. PROGRAMA DE FINANCIACIÓN PARA PRUEBAS DE CONCEPTO. El Gobierno Nacional establecerá mecanismos de financiación cuyos recursos permitan a los jóvenes emprendedores realizar pruebas de concepto,	ARTÍCULO 15º. PROGRAMA DE FINANCIACIÓN PARA PRUEBAS DE CONCEPTO. El Gobierno Nacional establecerá mecanismos de financiación cuyos recursos permitan a los jóvenes y adultos emprendedores realizar pruebas de



Texto proyecto de ley	Texto propuesto MEN
<p>estudios de mercado o desarrollo de producto que les facilite la puesta en marcha de su proyecto productivo.</p> <p>Este programa deberá priorizar proyectos en fase de ideación o desarrollados por estudiantes de educación media y superior; emprendimientos en etapa temprana y Mipymes en procesos de innovación.</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional realizará las asignaciones pertinentes en el Presupuesto General de la Nación y definirá los lineamientos de funcionamiento del programa.</p>	<p>concepto, estudios de mercado o desarrollo de producto que les facilite la puesta en marcha de su proyecto productivo.</p> <p>Este programa deberá priorizar proyectos en fase de ideación o desarrollados por estudiantes de educación media, <u>incluyendo ciclos lectivos especiales integrados -CLEI-</u> y superior; emprendimientos en etapa temprana y Mipymes en procesos de innovación.</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional realizará las asignaciones pertinentes en el Presupuesto General de la Nación y definirá los lineamientos de funcionamiento del programa.</p> <p><u>Parágrafo 2. Para este programa se contemplan únicamente a los adultos que hagan parte de la educación formal para adultos por ciclos lectivos especiales integrados -CLEI-.</u></p>