



La educación
es de todos

Mineducación

Radicado No.
2022-EE-134020
2022-06-16 12:24:21 p. m.

Bogotá D.C.,

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA
Secretario General
Cámara de Representantes
Capitolio Nacional
Ciudad



Referencia: Concepto al Proyecto de Ley 379 de 2021 Cámara

Respetado doctor Mantilla, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Proyecto de Ley 379 de 2021 Cámara ***“Por medio del cual la nación honra la memoria del juglar Juan Manuel Polo Cervantes (Juancho Polo Valencia), rinde homenaje a su vida y obra musical, con motivo de haberse cumplido los 100 años de su natalicio, y se dictan otras disposiciones”***, acorde con el texto de ponencia para segundo 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: Autor: H.S. Jorge Eliécer Guevara, H.R. José Luis Pinedo Campo
Ponentes: H.R. Abel David Jaramillo Largo, H.R. Neyla Ruiz Correa, H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo

Aprobó: Constanza Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Asesora Jurídica
Nancy Elizabeth Moreno Segura – Jefe (E) Oficina Asesora de Planeación y Finanzas

Revisó: Kerly Agamez Berrio - Asesora Despacho VEPBM
Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra
Paola Portilla Vallejo - Asesora Despacho Ministra



Concepto al Proyecto de Ley 379 de 2021 Cámara “Por medio del cual la nación honra la memoria del juglar Juan Manuel Polo Cervantes (Juancho Polo Valencia), rinde homenaje a su vida y obra musical, con motivo de haberse cumplido los 100 años de su natalicio, y se dictan otras disposiciones”.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

La iniciativa legislativa tiene como objeto exaltar la memoria del maestro Juancho Polo Valencia, por medio del establecimiento de escenarios culturales, escultura, casa museo, festival, escuela musical y cátedra Juancho Polo.

En relación con esta Cartera el artículo 6 del proyecto de ley pretende el establecimiento de la cátedra “Juancho Polo Valencia”.

Motivación de la Iniciativa.

Esta iniciativa legislativa tiene como fin desarrollar diferentes acciones para el reconocimiento de la memoria del maestro Juan Manuel Polo Cervantes.

En razón con lo anterior se pretende brindar honores a través de la autorización para la construcción de escenarios culturales, una escultura, una Casa Museo, un festival, una escuela musical y de la creación de la Catedra Juancho Polo Valencia – Centenario, considerando los merecimientos de alguien que entregó su vida al folklor vallenato y dejó un importante e invaluable legado.

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 gran 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:

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



“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”.⁴

En el contexto mencionado, la exposición de motivos informa la intención del proyecto de crear la cátedra Juancho Polo Valencia. Sin embargo, el proyecto de ley en su exposición de motivos no observa la normativa actual con relación a los contenidos específicos del currículo, por lo cual este Ministerio considera que dicha disposición podría no responder al propósito de los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa legislativa puesta en consideración, y en cumplimiento de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que es de su competencia el estudio del proyecto de ley, por lo cual, se presentan algunos comentarios técnico – jurídicos.

Consideraciones sobre el articulado:

- **Artículo 6º.** *Escuela musical y Cátedra Juancho Polo Valencia – Centenario-. – Autorícese al Gobierno Nacional, para que por intermedio del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación, apoye y respalde la creación de la Escuela de música con el mismo nombre y la cátedra ‘Juancho Polo Valencia’, elaborando el material audiovisual, didáctico y pedagógico de apoyo para la región caribe, dentro de los doce (12) meses siguientes a la aprobación de la presente iniciativa, incluyendo preparación y formación de nuevos talentos del folclor vallenato. (Subrayado fuera del texto original).*

En relación con el artículo 6 propuestos en este proyecto de ley, el desarrollo de la Cátedra Juancho Polo Valencia, también es improcedente toda vez que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) de acuerdo con lo estipulado por el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 en lo referente a la Educación Artística y Cultural (EAC), promueve una perspectiva de educación integral, por lo que la creación de Cátedras disciplinares específicas para la EAC no son pertinentes por las siguientes razones: la primera es que La Cátedra Juancho Polo surge de un área específica disciplinar de la Educación Artística y Cultural, como lo es la música, sin embargo el MEN está comprometido con una Educación Artística y Cultural interdisciplinar, en la que todas las disciplinas de las artes tengan la misma importancia. Por otra parte, es necesario tener en cuenta la identidad cultural de las diferentes regiones de nuestro país, por lo que las cátedras específicas presentan complejidades para su desarrollo en las Instituciones Educativas del territorio nacional, ya que esto conduciría a que surjan propuestas para otras cátedras específicas como por ejemplo podrían ser la “Cátedra Luis A. Calvo” o la “Cátedra Arnulfo Briceño”, entre otras, lo cual tendría como consecuencia una fragmentación cada vez mayor del currículo en artes, lo que va en contravía de la integración curricular que se requiere, no solo al interior del área de EAC, sino también en la articulación de ésta con otras áreas del currículo, por lo que el

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



establecimiento de otra cátedra (y sobre todo una tan específica como la que se propone) no aportaría a este proceso.

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 asegurará, 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 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 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, 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.

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.

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”.

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. Por lo expuesto se sugiere eliminar este artículo 6 del proyecto de ley *sub examine*.

III. IMPACTO FISCAL

El Proyecto de Ley plantea exaltar la memoria del maestro Juan Manuel Polo Cervantes (Juancho Polo Valencia) a través de diferentes mecanismos, entre los cuales se encuentra la orden para que los Ministerios de Cultura y Educación apoyen el establecimiento de la cátedra ‘Juancho Polo Valencia’, así como la elaboración de material didáctico y pedagógico de apoyo, incluyendo la preparación de nuevos talentos del folclor vallenato.

Creación de cátedra asociada al proyecto de ley

El proyecto de ley en su artículo 6 también establece que los Ministerios de Cultura y Educación apoyen y respalden la inclusión de la Cátedra ‘Juancho Polo Valencia’, así como la elaboración de material didáctico y pedagógico de apoyo, incluyendo la preparación de nuevos talentos del folclor vallenato.

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 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 una cátedra como la propuesta 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.

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 artístico, 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 de la cátedra. 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 artísticos en el currículo de las instituciones es un trabajo altamente especializado que genera costos, que impactaría a la entidad territorial certificada en educación a la que pertenecerá la institución que se propone crear, 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, 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 la ETC en la que se ubicará la escuela que se propone crear.

Para financiar un proyecto de esta naturaleza en la institución en la que se pretende que se preste el servicio en educación 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 en materia artística 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 la Secretaría de Educación de ETC a la que pertenezca la institución que se propone crear debería hacer uso de las asignaciones de cada vigencia para implementar la cátedra artística propuesta 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.

En materia fiscal relacionada con la educación básica y media, se reitera que en el marco de la autonomía de las instituciones educativas, son estas las que determinan en sus PEI aspectos como el manejo pedagógico en su interior y la prestación del servicio público de la educación no pueden ser exigida desde la rama legislativa ni desde la Nación (en desarrollo del principio constitucional y legal de la autonomía) debido a que este tipo de oferta educativa es facultativa de cada institución, pues estas tienen autonomía para crear cátedras, investigaciones y usar sus asignaturas 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, por lo cual se sugiere de manera respetuosa a la honorable Cámara de Representantes no continuar con el trámite legislativo del artículo 6 del proyecto de Ley.



IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional, con base en las consideraciones de carácter técnico y fiscales expuestas en el presente concepto, y en el ámbito de competencias de esta entidad, recomienda respetuosamente lo siguiente:

- No continuar con el trámite legislativo del artículo 6, en el aparte que dispone “ **y respalde la creación de la Escuela de música con el mismo nombre y la cátedra ‘Juancho Polo Valencia’, elaborando el material audiovisual, didáctico y pedagógico de apoyo para la región caribe, dentro de los doce (12) meses siguientes a la aprobación de la presente iniciativa**”, teniendo en cuenta que de conformidad con lo establecido por el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 en lo referente a la Educación Artística y Cultural (EAC), el Ministerio de Educación Nacional promueve una perspectiva de educación integral, porque segregar Cátedras disciplinares específicas para la EAC no resultan pertinentes, de igual manera, atendiendo el postulado de autonomía institucional del artículo 77 de la Ley 115 de 1994 respecto del cual el establecimiento de cátedras dentro de los currículos de las Instituciones Educativas (IE) de manera obligatoria desconocería este principio legal, con el cual se faculta a estas IE para que partiendo de su contexto y condiciones de pertinencia y calidad establezcan en sus proyectos institucionales el contenido curricular.