



La educación  
es de todos

Mineducación

**Radicado No.  
2022-EE-153367**

2022-07-11 11:42:37 a. m.

Bogotá D.C.,

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



**Referencia:** Concepto al Proyecto de Ley No. 233 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 No. 233 de 2021 Cámara **“Por medio de la cual se adiciona un artículo y se modifica parte del artículo 6 de la ley 1874 de 2017 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: Autores: H.R. Jhon Arley Murillo Benítez, H.R. Alexander Harley Bermúdez Lasso, H.R. Carlos Julio Bonilla Soto, H.R. Henry Fernando Correal Herrera, H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón, H.R. Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, H.R. Norma Hurtado Sánchez, H.R. Jorge Enrique Benedetti Martelo, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Eloy Chichí Quintero Romero, H.R. Felipe Andrés Muñoz Delgado, H.R. José Luis Correa López, H.R. María Cristina Soto De Gómez, H.R. Anatolio Hernández Lozano, H.R. Jairo Reinaldo Cala Suárez, H.R. Jairo Humberto Cristo Correa, H.R. Fabián Díaz Plata, H.R. Omar De Jesús Restrepo Correa  
Ponente: H.R. María José Pizarro Rodríguez.

Aprobó: Constanza Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media  
José Maximiliano Gómez Torres – Viceministro de Educación Superior.  
Nancy Esperanza Moreno Segura - Jefe ( E ) Oficina Asesora de Planeación y Finanzas  
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Revisó: Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra  
Paola Portilla Vallejo - Asesora Despacho Ministra



**Concepto al proyecto de ley No. 233 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se adiciona un artículo y se modifica el artículo 6 de la ley 1874 de 2017 y se dictan otras disposiciones”**

**I. CONSIDERACIONES GENERALES**

**Objeto**

El proyecto de ley busca garantizar que en la revisión y ajuste de los lineamientos curriculares de ciencias sociales con la historia de Colombia como disciplina integrada, se incluyan lineamientos curriculares relacionados con la diversidad étnica, cultural y social del país, especialmente con el papel y los aportes de las comunidades NARP (Negros, Afros, Raizales y Palenqueras), Rom y de los Pueblos Indígenas, en la identidad nacional, de tal forma que desde la educación básica y media, la historia y la presencia actual de las comunidades NARP, Rom y de los Pueblos Indígenas se recuperen, reconozcan, protejan y fortalezcan como parte sustantiva de la diversidad étnica cultural de la Nación colombiana.

**Motivación**

La iniciativa busca garantizar la creación de los contenidos relacionados con la diversidad étnica, cultural y social del país especialmente con el papel de las comunidades (Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras), pueblo Rrom y los pueblos indígenas en la actualización de los lineamientos curriculares de ciencias sociales en el marco de lo establecido en la Ley 1874 de 2017 de tal forma que se garantice la construcción de una identidad nacional, con base a las raíces culturales e históricas de los grupos sociales y étnicos y la participación de estas, en la creación del contexto colombiano actual.

La Ley 1874 “Por la cual se modifica parcialmente la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, y se dictan otras disposiciones” del 27 de diciembre de 2017 no incluyen expertos en historia de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, pueblo Rrom y pueblos indígenas lo cual causa que la participación de dichas comunidades se vea pasada por alto en la historia y no se cumplan el objetivo planteado en la Ley 1874 del 2017.

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 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*

---

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.



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, 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 el estudio de las implicaciones que esto supondría en el proceso de aprendizaje que se desarrolla a partir de la Ley 115 de 1994 —General de Educación—, es decir, mediante la promoción y desarrollo de competencias en los estudiantes con miras a consolidar una educación socialmente relevante para el país y para el mundo de hoy; la precitada Ley, formula y promulga estándares en las áreas básicas de lenguaje, matemáticas, ciencias y competencias ciudadanas.

Tampoco se encuentra por parte de los autores justificación suficiente respecto de la incorporación de cátedras o de temas puntuales de enseñanza, que sea suficiente para pensar que la incorporación de estos contenidos específicos no represente un desbalance en el plan de estudios que ha sido previsto por el legislador, tanto desde la perspectiva pedagógica como académica, o un argumento que sustente restringir la autonomía escolar como principio de este precepto legal.

## II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, 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 presente proyecto de ley. Con lo anterior, nos permitimos presentar a continuación lo siguientes comentarios.

La estructura lógica de la Ley General de Educación y del sistema formativo que se ha adoptado como resultado de la Misión de Sabios convocada en 1993, con el fin de responder a los desafíos del mundo y que dio 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

<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



cosas, la integralidad de los contenidos académicos, lo cual se haría mediante la interrelación de las bases conceptuales, la ciencia y la tecnología en el currículo.

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

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

Dado esto último, la Ley General de Educación consagra la autonomía escolar en su artículo 77, cuyo fin es que los establecimientos educativos permitan una interacción del aula con las necesidades **de sus regiones y comunidades y sus intereses particulares**.

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*”.

En el contexto de la Ley General de Educación, el artículo 77 —en desarrollo de esta autonomía— 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 —MEN.

Por consiguiente, este Ministerio, en el marco de la autonomía institucional, propone los referentes de calidad educativa (lineamientos curriculares, estándares básicos de competencia) y las herramientas de fortalecimiento curricular para que puedan adoptarse en la gestión de cada Establecimiento Educativo, pero no prescribe el currículo para el país, si bien estas orientaciones educativas y pedagógicas para temas transversales, que pueden ser sugeridos por el Legislador o grupos de interés, en muchas ocasiones se convierten en proyectos pedagógicos.

No obstante, la Ley General de Educación sí establece los temas de enseñanza obligatoria y las áreas fundamentales que pueden ser organizadas e incorporadas a los currículos y con los métodos de enseñanza definidos por los establecimientos educativos.

En tal sentido, el artículo 14 prevé los temas que son de enseñanza obligatoria, y por su parte, el artículo 23 dispone un marco de distribución de áreas obligatorias y fundamentales, las cuales comprenden un mínimo del 80% del plan de estudios. Así que el 20% restante que no ocupan los temas y áreas obligatorias en el plan de estudios se encuentra previsto en el PEI, por lo que este 20% se configura como un espacio reservado para que los establecimientos educativos desarrollen sus principios y fines, así como los proyectos pedagógicos que son elaborados con la participación de la comunidad educativa de acuerdo con los contextos de sus regiones.



*Artículo 14: Enseñanza obligatoria. En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, cumplir con:*

- a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política Dentro de la capacitación a que se refiere este literal, deberán impartirse nociones básicas sobre jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales;*
- b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo;*
- c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;*
- d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación de los valores humanos, y*
- e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.*
- f) El desarrollo de conductas y hábitos seguros en materia de seguridad vial y la formación de criterios para evaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores.*

*PARÁGRAFO 1º. El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los numerales a) y b), no exige asignatura específica. Esta formación debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios.*

*Artículo 23: Áreas obligatorias y fundamentales. Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional. Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:*

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

*PARÁGRAFO. La educación religiosa se ofrecerá en todos los establecimientos educativos, observando la garantía constitucional según la cual, en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibirla.*

*PARÁGRAFO 2. La educación en Historia de Colombia como una disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las ciencias sociales, sin que se afecte el currículo e intensidad horaria en áreas de Matemáticas, Ciencia y Lenguaje.*

Por otra parte, es necesario señalar que en el artículo 148 de la Ley General de Educación, se establecen las funciones del Ministerio de Educación Nacional, dentro de las que se encuentra el diseño de lineamientos generales de los procesos curriculares. De acuerdo con esta función, el Ministerio se encarga de diseñar políticas que direccionan la organización del currículo en los





establecimientos educativos y a su vez genera una serie de documentos que permiten a los docentes tener orientaciones frente a la enseñanza de las áreas para que los niños, niñas y adolescentes, puedan construir aprendizajes que contribuyan al logro de los fines de la educación establecidos en la precitada Ley.

Estos referentes están planteados desde el enfoque de competencias, por consiguiente, 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 cual implica que para el desarrollo de una competencia no solo se requieran conocimientos a manera de contenidos y temas, sino que entre en relación con habilidades, destrezas, comprensiones, actitudes y disposiciones específicas.

Ahora bien, en lo que corresponde a la Ley 1874 de 2017, tuvo como objeto: (...) *restablecer la enseñanza obligatoria de la Historia de Colombia como una disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las ciencias sociales en la educación básica y media*. El Literal a determino que el objetivo del restablecimiento de esta enseñanza es “Contribuir a la formación de una identidad nacional que reconozca la diversidad étnica cultural de la Nación colombiana (...)” (Ley 1877/17 art.1). Por su parte el artículo 2 de la citada Ley determino que el literal “O” del artículo 21 de la Ley 115 de 1994 quedara así: “o) La iniciación en el conocimiento crítico de la historia de Colombia y de su diversidad étnica, social y cultural como Nación”.

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, 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 presente proyecto de ley. Con lo anterior, nos permitimos presentar a continuación lo siguientes comentarios.

- **Artículo 1° y 2°**

**Artículo 1. Objeto.** *La presente ley, busca garantizar que en la revisión y ajuste de los lineamientos curriculares de ciencias sociales con la historia de Colombia como disciplina integrada, se incluyan lineamientos curriculares relacionados con la diversidad étnica, cultural y social del país, especialmente con el papel y los aportes de las comunidades NARP (Negros, Afros, Raizales y Palenqueras), Rom y de los Pueblos Indígenas, en la identidad nacional, de tal forma que desde la educación básica y media, la historia y la presencia actual de las comunidades NARP, Rom y de los Pueblos Indígenas se recuperen, reconozcan, protejan y fortalezcan como parte sustantiva de la diversidad étnica cultural de la Nación colombiana.*

**Artículo 2.** *Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 1874 de 2017, el cual señala que:*

**Artículo 7A.** *La Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia tendrá en consideración, como mínimo, los siguientes temas para la elaboración de los documentos de soporte de los lineamientos curriculares de ciencias sociales con la historia de Colombia como disciplina integrada, con el fin de garantizar la recuperación y el reconocimiento de las comunidades NARP, ROM y el papel de los pueblos indígenas, en el proceso histórico colombiano:*

- a. Contexto histórico, económico, social y geográfico de los continentes americano, europeo, africano y de la India, origen ancestral del pueblo ROM.*
- b. Relaciones pluriculturales e históricas precolombinos y durante la conquista, la colonia y su influencia en las guerras independentistas.*
- c. Contemporaneidad marcada por los avances sociales y la influencia de las comunidades NARP, ROM y de los pueblos indígenas en los acontecimientos de los siglos XIX, XX y XXI.*

El Ministerio de Educación Nacional emite orientaciones generales en las diferentes áreas, luego cada institución las adapta a su contexto, esto en el ejercicio de la Ley General de Educación específicamente en su artículo 77, el cual otorgó la autonomía escolar a las instituciones para



organizar las áreas fundamentales, inclusión de asignaturas optativas, ajuste del Proyecto Educativo Institucional a las necesidades y características regionales, libertad para la adopción de métodos de enseñanza, la organización y participación en actividades formativas, culturales y deportivas.

Ahora bien, la Ley General de Educación en su artículo 78 establece que el Ministerio de Educación Nacional diseñará los lineamientos generales de los procesos curriculares y en el artículo 148 establece que una de las funciones de este Ministerio es el diseño de lineamientos generales de los procesos curriculares, para lo cual ha desplegado una serie de documentos que permiten a los docentes tener orientaciones frente a la enseñanza de las áreas para que los niños, niñas y adolescentes, puedan construir aprendizajes que contribuyan al logro de los fines de la educación establecidos en la Ley 115 de 1994.

El Ministerio de Educación Nacional ha publicado como documentos de referentes para el desarrollo curricular Lineamientos Curriculares, Orientaciones Curriculares y Estándares Básicos de Competencias, estos referentes curriculares están planteados desde el enfoque de competencias. De acuerdo con esto, los lineamientos curriculares son las orientaciones epistemológicas y pedagógicas que define el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de la comunidad académica educativa para fortalecer el proceso de fundamentación y planeación de las áreas básicas y fundamentales. En la elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales y sus correspondientes planes de estudio por grados, niveles y áreas, se constituyen en referentes que apoyan y orientan esta labor.

En cuanto a los Estándares Básicos de competencias tenemos que indicar que son criterios claros y públicos que permiten juzgar si un estudiante, una institución o el sistema educativo en su conjunto, cumplen con unas expectativas comunes de calidad; expresa una situación deseada en cuanto a lo que se espera que todos los estudiantes aprendan en cada una de las áreas a lo largo de su paso por la Educación Básica y Media, especificando por grupos de grados (1 a 3, 4 a 5, 6 a 7, 8 a 9, y 10 a 11) el nivel de calidad que se aspira alcanzar.

De acuerdo con la propuesta de los documentos de referentes para ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia, el propósito es propender por la comprensión de la realidad sin dejar de lado nuestra historia, pero no se entiende este tipo de conocimiento como aprendizaje estático o desfasado de un contexto, sino que se circunscribe en fenómenos políticos, económicos y sociales, que permiten tener una mirada más amplia del pasado y del presente.

En ese sentido, los docentes del área de ciencias sociales han sido los encargados de hacer todo el despliegue pedagógico y disciplinar en las instituciones educativas, para que se promueva el desarrollo de competencias en los estudiantes a partir del análisis de fenómenos sociales actuales que permiten comprender el pasado.

Cabe señalar que estos referentes no son un plan de estudios ni una malla curricular puesto que estos procesos se dan bajo la autonomía escolar establecido en la Ley General de Educación (artículo 77), esto corresponde a los Establecimientos Educativos y a los docentes en correspondencia a sus contextos y Proyectos Educativos Institucionales.

Por otra parte, cabe señalar que la Ley 115 de 1994 el artículo 14 prevé los temas que son de enseñanza obligatoria, y por su parte, el artículo 23 dispone un marco de distribución de áreas obligatorias y fundamentales, estos responden a una estructura lógica, la cual se comprende desde los antecedentes de la propia regulación. La fijación de los contenidos básicos del plan de



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

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

Dicho lo anterior, es pertinente señalar que la Ley 1874 de 2017, por medio de la cual se modificó parcialmente la Ley General de Educación, tiene el siguiente objeto:

*... establecer la enseñanza obligatoria de la Historia de Colombia como una disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las ciencias sociales en la educación básica y media, con los siguientes objetivos: a) Contribuir a la formación de una identidad nacional que reconozca la diversidad étnica cultural de la Nación colombiana; b) Desarrollar el pensamiento crítico a través de la comprensión de los procesos históricos y sociales de nuestro país, en el contexto americano y mundial; c) Promover la formación de una memoria histórica que contribuya a la reconciliación y la paz en nuestro país”.*

Por consiguiente, la ley implica la actualización curricular del área de ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia<sup>5</sup>, integrando la disciplina de la historia de Colombia y los objetivos propuestos. La organización por áreas, proyectos u otros se encuentra en el marco de la autonomía de los establecimientos educativos para la estructuración de sus currículos.

Desde el Ministerio de Educación Nacional se han liderado procesos que contribuyen al fortalecimiento de las competencias científico sociales y ciudadanas en los estudiantes de Preescolar, Básica y Media partiendo del análisis de procesos históricos y sociales de nuestro país, así como fomentar el desarrollo de pensamiento histórico y pensamiento crítico para aportar al liderazgo para la transformación social, y promover el reconocimiento de la pluralidad y la valoración de la diversidad y la diferencia desde y para los territorios. Siguiendo con esto, el Ministerio promoverá la actualización curricular del área de ciencias sociales, lo que implica la implementación de la Ley 1874 de 2017 y la continuidad y fortalecimiento de los procesos descritos.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta la estructura educativa existente se considera que no resulta procedente la propuesta planteada, ya que, el proceso que implica la actualización de los lineamientos curriculares de ciencias sociales en el marco de la Ley 1874 de 2017, contribuye integralmente a las comunidades en su generalidad, por consiguiente, generar un marco específico lineal no permite el mantenimiento de las estrategias actuales que garantizan el equilibrio e igualdad y la libertad de las instituciones educativas, sin dejar de reconocer que desde cada sector social es importante no confundir las prácticas actuales con invisibilización de las comunidades étnicas en la actualización curricular del área de ciencias sociales.

Ahora bien, según el Decreto 1660 de 2019 “*por medio del cual se reglamenta la composición y funcionamiento de la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la historia, la cual fue propuesta en el artículo 6° de la Ley 1874 de 2017*”, en el artículo 1° establece la naturaleza de este órgano consultor:

<sup>5</sup> Numeral 2, artículo 23 de la Ley General de Educación.





*...La Comisión Asesora para la enseñanza de la historia de Colombia, es un órgano consultivo del Ministerio de Educación Nacional que realizará recomendaciones para la construcción de los documentos que orientan el diseño curricular de las Ciencias Sociales, con la historia de Colombia como disciplina integrada para los establecimientos educativos del país, correlacionada con la ética y la ciudadanía.*

Retomando lo expuesto, cabe señalar que el artículo 76 de la Ley 115 de 1994 define currículo como "(...) conjunto de criterios, planes de estudios, programas, metodología, y procesos que contribuyen a la formación integral y a la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local, incluyendo también los recursos humanos, académicos y físicos para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el Proyecto Educativo Institucional".

Por lo anterior, podemos concluir que el Ministerio de Educación Nacional orienta el desarrollo curricular; las Secretarías de Educación Certificadas son las responsables de la asesoría para el diseño y desarrollo del currículo; los establecimientos educativos, bajo el principio de la autonomía escolar, adelantan la organización y desarrollo del currículo, de acuerdo a su PEI y contextos propios, la selección de contenidos, las metodologías, entre otros; y los docentes de las áreas han sido los encargados de hacer todo el despliegue pedagógico y disciplinar en las instituciones educativas.

Teniendo en cuenta lo expuesto, esta Cartera advierte la inconveniencia para el sector de los artículos primero y segundo de la iniciativa y se permite recomendar de manera respetuosa que no se continúe con su trámite legislativo.

- **Artículo 3**

El artículo 3 modifica el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1874, en los siguientes términos:

*"Parágrafo 1°. Créase la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia, como órgano consultivo para la construcción de los documentos que orientan el diseño curricular de todos los colegios del país. La comisión estará compuesta por:*

- 1. Un representante de las academias de Historia reconocidas en el país;*
- 2. Un representante de las asociaciones que agrupen historiadores reconocidos y debidamente registrados en el país;*
- 3. Un representante de los docentes de cátedra de ciencias sociales, con énfasis en historia, vinculados a los programas de licenciatura que ofrecen las facultades de educación del país, elegido por las organizaciones de docentes universitarias;*
- 4. Un representante de las facultades de educación y/o departamentos que ofrecen programas de Historia en instituciones de educación superior, escogido por las instancias del Gobierno universitario;*
- 5. Un representante de los docentes que imparten enseñanza de las ciencias sociales en instituciones de educación básica y media, escogido por las organizaciones de maestros;*
- 6. Un representante del pueblo afrocolombiano, escogido por la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras.*
- 7. Un representante del Pueblo ROM, escogido por las instancias competentes*
- 8. Un representante de los pueblos indígenas colombianos, escogido por las organizaciones indígenas debidamente reconocidas.*

*El Ministerio de Educación Nacional acordará en mesas de trabajo con la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras, con las organizaciones del pueblo ROM y con la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas (CONTCEPI), las cualidades y requisitos académicos y de investigación histórica que*



*deban cumplir sus representantes elegidos para la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia.  
El Gobierno Nacional, sin detrimento de lo ya establecido en el Decreto 1660 de 2019, reglamentará el nombramiento de los nuevos comisionados en un plazo no mayor a seis (6) meses después de entrada en vigencia la presente ley”*

Atendiendo lo anterior, se pretende adicionar como integrantes de la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia, creada mediante el referido artículo 6, a tres (3) representantes, así:

- 6) Un representante del pueblo afrocolombiano, escogido por la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras,
- 7) Un representante del Pueblo ROM, escogido por las instancias competentes,
- 8) Un representante de los pueblos indígenas colombianos, escogido por las organizaciones indígenas debidamente reconocidas.

Al respecto, es pertinente mencionar que, tras la expedición de la Ley 1874 de 2017, el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Dirección de Calidad de la Educación Preescolar, Básica y Media, adelantó en el año 2018, mesas técnicas para construir el decreto reglamentario que permitiera la puesta en funcionamiento de la Comisión Asesora para la Enseñanza de la Historia de Colombia en los términos del artículo 6° de la mencionada Ley.

El propósito de las mesas era permitir espacios participativos para dialogar, discutir y aportar en el proceso. En ese sentido, no solo fueron convocados actores que representaban a las organizaciones y/o sectores estipulados por el artículo 6° de la Ley 1874, sino que también se amplió la participación a actores estratégicos: miembros de diferentes instituciones y organizaciones a nivel nacional.

En dichas mesas participaron representantes de las siguientes entidades:

- Academia Colombiana de Historia, Asociación Colombiana de Historiadores.
- Asociación de Facultades de Humanidades y de Ciencias Sociales.
- Asociación Colombiana de Universidades – ASCUN.
- Federación Colombiana de Educadores – FECODE.
- Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Centro de Memoria, Paz y Reconciliación del Distrito.
- Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar.
- Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas – CONTCEPI–.
- Comisión IV del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
- Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia.
- Unión de Colegios Internacionales – UNCOLI–.
- Asociación Nacional de Escuelas Normales Superiores – ASONEN
- Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Nacional de Colombia y Universidad de los Andes.

En el desarrollo de estas mesas técnicas, las organizaciones de grupos étnicos realizaron valiosos aportes y sugerencias, las cuales fueron tenidas en cuenta para la construcción del decreto reglamentario y para identificar los invitados permanentes que tendría la Comisión; la



intención desde siempre ha sido tener un proceso pertinente que permita implementar la Ley 1874 de 2017 de la mejor manera.

Del proceso descrito resultó el borrador de proyecto normativo para la conformación y funcionamiento de la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la Enseñanza de la Historia de Colombia que estuvo publicado en la página web del Ministerio para comentarios de la ciudadanía, entre los meses de junio y julio de 2018.

En septiembre de 2019 fue sancionado el Decreto 1660 “*Por medio del cual se reglamenta la composición y funcionamiento de la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la Enseñanza de la Historia de Colombia*”. El 17 de septiembre del mismo año, el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Dirección de Calidad de Educación, Preescolar, Básica y Media, hizo pública la convocatoria para la conformación de dicho organismo a través de la página web del Ministerio.

Tras recibir de manera oficial las comunicaciones de los procesos adelantados por las organizaciones, las instituciones, la academia, y otros actores, se procedió a realizar la instalación de la Comisión Asesora para la Enseñanza de la Historia de Colombia el 2 de diciembre de 2019, que sesionó por segunda vez el siguiente día.

Según se indicó en su momento, se debía garantizar la representatividad de diversos sectores en la Comisión, quienes tendrían voz, pero no voto; por consiguiente, se extendió invitación a:

- La Asociación Nacional de Escuelas Normales Superiores –ASONEN–.
- La Comisión de la Verdad.
- La Comisión IV del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
- Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas –CONTCEPI–.

Es importante mencionar que la convocatoria se destinó a la Comisión IV del espacio nacional de consulta previa de las Comunidades NARP, toda vez que, la Comisión Pedagógica de las Comunidades Negras no se encontraba aún establecida.

Dicho lo anterior, aunque esta Cartera Ministerial comparte lo propuesto en el artículo tercero, sugiere que pueda plantearse de la forma como se presenta en la tabla al final de este concepto.

Respecto a la participación de los delegados de los grupos étnicos se recomienda que la selección de los integrantes de la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia, creada mediante el referido artículo 6, a tres (3) representantes, así:

6. Un representante **de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras escogido a través de la Comisión Pedagógica Nacional**
7. Un representante del Pueblo RROM **de Colombia escogido a través de sus organizaciones en la Mesa Nacional de Diálogo.**



8. Un representante de los pueblos indígenas escogido **a través de las organizaciones nacionales a través de la** Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas –CONTCEPI–.

Los representantes deberán ser elegidos en el marco de las siguientes instancias que normativamente fueron definidas para asesorar al Ministerio de Educación: Comisión pedagógica Nacional, y la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas –CONTCEPI–. Por su parte para el pueblo Rrom la instancia es la Mesa Nacional de Dialogo normativamente definida por el Ministerio del Interior, de lo contrario una elección al margen de estos espacios puede ser desconocida por los mismos grupos étnicos

Así mismo, en lo que respecta a este apartado:

*El Ministerio de Educación Nacional acordará en mesas de trabajo con la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras, con las organizaciones del pueblo ROM y con la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas (CONTCEPI), las cualidades y requisitos académicos y de investigación histórica que deban cumplir sus representantes elegidos para la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia.*

Se recomienda no incluir asuntos relacionados con las cualidades y requisitos académicos y de investigación histórica, teniendo en cuenta que para algunos grupos étnicos son estándares muy altos y posiblemente no puedan participar si son condiciones indispensables.

- **Artículo 4**

Respecto al artículo 4° el proyecto de Ley enuncia que:

*El Ministerio de Educación Nacional, establecerá directrices relativas a la diversidad étnica del país, particularmente relacionadas con los contextos históricos de las comunidades NARP, ROM y de los pueblos indígenas, de tal manera que las entidades territoriales certificadas en educación, en articulación con los Comités Territoriales de Formación Docente, incorporen en el diseño e implementación de los Planes Territoriales de Formación Docente, programas que permitan una formación que integre los contenidos relacionados con la diversidad étnica y cultural del país.*

*Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional prestará asistencia técnica a las Secretarías de Educación para el diseño e implementación de los programas relacionados con la diversidad étnica y cultural del país.*

Con relación al presente artículo esta Cartera se permite aclarar que, teniendo en cuenta el modelo administrativo de la educación en Colombia que se caracteriza por ser descentralizado, las entidades territoriales certificadas son las responsables del servicio educativo y con autonomía.

Así mismo, la Ley 115 de 1994, la Ley 1075 de 2015 (Decreto 709 de 1996), la Ley 715 de 2001 y la Directiva Ministerial 65 de 2015 relacionan que son las entidades territoriales certificadas - ETC- las responsables de los procesos de formación de sus educadores. Por lo anterior, las ETC definen un Plan Territorial de Formación Docente -PTFD- dirigido a los educadores en servicio,



este plan lo definen con la asesoría de un Comité Territorial de Formación Docente -CTFD- como lo indican las normas antes señaladas.

El artículo 111 de la Ley 115 de 1994 relaciona:

*Artículo 111. Profesionalización. La formación de los educadores estará dirigida a su profesionalización, actualización, especialización y perfeccionamiento hasta los más altos niveles de posgrado. Los títulos obtenidos y los programas de perfeccionamiento que se adelanten dentro del marco de la ley son válidos como requisitos para la incorporación y ascenso en el Escalafón Nacional Docente, conforme con lo establecido en la presente ley. Los programas para ascenso en el escalafón docente deberán ser ofrecidos por una institución de educación superior o, al menos, bajo su tutoría. Estos programas tendrán que estar relacionados con las áreas de formación de los docentes o ser de complementación para su formación pedagógica. En cada departamento y distrito se creará un comité de capacitación de docentes bajo la dirección de la respectiva secretaría de educación al cual se incorporarán representantes de las universidades, de las facultades de educación, de los centros experimentales piloto, de las escuelas normales y de los centros especializados en educación. Este comité tendrá a su cargo la organización de la actualización, especialización e investigación en áreas de conocimiento, de la formación pedagógica y de proyectos específicos, para lo cual el respectivo departamento o distrito, arbitrará los recursos necesarios provenientes del situado fiscal, las transferencias y de los recursos propios, de conformidad con la Ley 60 de 1993.*

El Decreto 709 de 1996 (inmerso en el DURSE (1075 de 2015)) menciona:

*Artículo 1. El decreto señala las orientaciones, los criterios y las reglas generales para la organización y el desarrollo de programas académicos y de perfeccionamiento que tengan por finalidad la formación y el mejoramiento profesional de los educadores, para prestar el servicio en los distintos niveles y ciclos de la educación formal, en la educación no formal y de la educación informal, incluidas las distintas modalidades de atención educativa a poblaciones. Igualmente establece las condiciones que deben reunir estos programas para ser tenidos en cuenta como requisito exigido a los educadores para el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, de conformidad con lo establecido por la Ley 115 de 1994 y el Estatuto Docente.*

*ARTICULO 2. La formación de educadores debe entenderse como un conjunto de procesos y estrategias orientados al mejoramiento continuo de la calidad y el desempeño del docente, como profesional de la educación. Su reconocimiento como requisito para el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, constituye solamente una condición administrativa y un estímulo para la dignificación profesional.*

*ARTICULO 9. Las secretarías de educación departamentales y distritales, con la asesoría de los respectivos comités de capacitación de docentes..., organizarán programas dirigidos a fomentar estudios científicos de la educación, con el objeto de fortalecer la formación personal y profesional de los educadores que prestan el servicio en su territorio.*

*Estos programas deberán estimular innovaciones educativas y propuestas de utilidad pedagógica, científica y social, cuya aplicación permita el mejoramiento cualitativo del proyecto educativo institucional y, en general, del servicio público educativo.*

*ARTICULO 20. De conformidad con el artículo 111 de la Ley 115 de 1994, en cada Departamento y Distrito se creará un Comité de Capacitación de Docentes que estará bajo la dirección de la Secretaría de Educación respectiva.*

En los restantes artículos del Decreto 709 de 1996, se relacionan, para ser tenidas en cuenta por parte de las secretarías de educación en la formulación de sus Planes Territoriales de Formación





de Docentes -PTFD, las características de los programas de formación; las reglas Generales para el reconocimiento de los Programas de Formación de Educadores; y el alcance y funciones de los comités territoriales de capacitación.

La Directiva 65 de 2015 dirigida a Gobernadores, Alcaldes y Secretarios de Educación de Entidades Territoriales Certificadas -ETC- brinda orientaciones para el funcionamiento de los Comités Territoriales de Capacitación de Docentes y la organización de los programas de formación continua de educadores en servicio en el marco de los PTFD.

Es así como, teniendo en cuenta la normatividad referenciada, las ETC plantean un Plan Territorial de Formación de Docentes -PTFD- como herramienta de gestión mediante la cual las Secretarías de Educación -SE- recogen las necesidades, expectativas y posibilidades de formación de sus docentes y directivos, y las materializan en una política de formación con propuestas de formación y capacitación contextualizadas para enriquecer las prácticas educativas de los educadores y fortalecer sus competencias profesionales.

Los planes se definen según los contextos regionales que se evidencian desde el análisis de diferentes fuentes, como son, entre otros, la caracterización e identificación de las necesidades de formación de los educadores, el análisis de los desempeños de los niños, niñas y adolescentes y el estudio de los resultados de los sistemas de evaluación internos y externos.

Lo anterior garantiza una definición de políticas, líneas y programas de formación a la medida de las necesidades reales de los educadores de las entidades territoriales certificadas porque surgen de una lectura de contexto y de las condiciones de desempeño de los docentes y directivos.

De otra parte, para que las Secretarías de Educación definan sus Planes Territoriales de Formación de Docentes, el Ministerio de Educación en el marco de sus funciones definió la Guía Construyendo el Plan Territorial de Formación Docente -PTDF- (MEN; 2011) que orienta a las SE en la formulación de sus planes y expidió las "Recomendaciones para la formulación, la implementación y la evaluación de políticas públicas de formación de educadores y Planes Territoriales de Formación de Educadores" (MEN;2021). Estas publicaciones tienen por objeto brindar orientaciones para la formulación, la implementación y la evaluación de políticas locales de formación de educadores y Planes Territoriales de Formación Docente -PTFD; promueven la articulación de las políticas y las estrategias de formación entre los ámbitos local y nacional de modo que se generen transformaciones y procesos de innovación educativa y de impacto positivo en los aprendizajes, en el desarrollo integral de los estudiantes y en el fortalecimiento de la gestión escolar.

Es importante recalcar que las secretarías de educación -SE- de las ETC son las responsables de la definición de los planes territoriales de formación -PTFD, mas no son quienes diseñan e implementan programas de formación. Las SE definen, con la asesoría del Comité Territorial de Formación, los lineamientos administrativos, contractuales y técnicos para promover programas de formación que respondan a las necesidades y líneas de formación de educadores diagnosticadas según cada contexto regional.

Ahora bien, el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la definición de los Planes Territoriales de Formación de Docentes que las secretarías de educación deben establecer, las acompaña desde un trabajo técnico colaborativo que busca fortalecer la autonomía y la capacidad institucional de las Entidades Territoriales Certificadas en relación con la formación



de educadores y lograr que sus planes sean coherentes con las políticas educativas a nivel territorial y nacional, pertinentes al contexto cultural – educativo, a las necesidades reales de formación de educadores; y viables administrativa, técnica y financieramente.

Con base en lo anterior, y en particular para el caso del Ministerio de Educación Nacional se considera que lo dispuesto en el artículo 4 y en relación a “...de tal manera que las entidades territoriales certificadas en educación, en articulación con los Comités Territoriales de Formación Docente, incorporen en el diseño e implementación de los Planes Territoriales de Formación Docente, programas que permitan una formación que integre los contenidos relacionados con la diversidad étnica y cultural del país...” vulnera el principio de autonomía que tienen las ETC para definir e implementar sus planes territoriales de formación de docentes -PTFD- de tal forma que sean pertinentes y en coherencia con las necesidades de formación de los educadores de la región y según los contextos en los cuales se desempeñan, esto en relación con la necesidades de aprendizajes de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes de la ETC.

La caracterización de los educadores y el diagnóstico de sus necesidades de formación son particulares para cada ETC y su viabilidad depende de la priorización que ellas hacen para atender dichas necesidades. Indicar a todas las ETC que deben *diseñar e implementar Planes Territoriales de Formación Docente con programas que permitan una formación que integre los contenidos relacionados con la diversidad étnica y cultural del país, observando* obligatoriedad de un contenido que deba estar presente en algunos programas de formación inmersos en el PTFD así no necesariamente estén en coherencia con las necesidades y líneas de formación definidas por la ETC y según análisis de la caracterización de sus educadores y de las necesidades de aprendizajes de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Es por todo lo anterior, que desde esta Cartera se sugiere de manera respetuosa la modificación en la redacción del artículo 4, como se propone al final del presente documento.

### III. CONSIDERACIONES FISCALES

En este capítulo se revisará la incidencia fiscal en el sector educativo de los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Proyecto de Ley 233 de 2021 Cámara, en los cuales se promueve la incorporación de contenidos académicos de enseñanza obligatoria sobre comunidades negras, afro, raizal y Palenquera (NARP) en el currículo de Historia de Colombia, se establecen parámetros para el diseño de programas de formación docente y se obliga a la Nación a destinar recursos para financiar investigaciones académicas sobre las comunidades NARP.

#### Artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley

El artículo 1 de la iniciativa obliga a que se garantice la creación e incorporación de contenidos particulares relacionados con las comunidades NARP en los currículos de las instituciones educativas del país, específicamente en la cátedra de Historia de Colombia, mientras el artículo 2 adiciona un artículo a la Ley 1874 de 2017 para que la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia tendrá en cuenta una serie de temas en los lineamientos curriculares de ciencias sociales que garanticen la recuperación y el reconocimiento de las comunidades NARP, ROM y el papel de los pueblos indígenas en el proceso histórico colombiano.

En materia fiscal relacionada con la educación básica y media es necesario tener en cuenta algunos aspectos adicionales a los incluidos en las consideraciones técnicas y jurídicas previas



para los artículos analizados, como que se están desconociendo los avances y acciones desarrolladas desde el Ministerio de Educación Nacional para implementar las competencias en Ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia y otros aspectos asociados al estudio científico de la historia nacional y mundial dirigido a comprender el desarrollo de la sociedad y el estudio de las ciencias sociales, con miras al análisis de las condiciones actuales de la realidad social, así como la integración de la disciplina de la Historia de Colombia en dichas competencias, temas de obligatoria enseñanza en todos los establecimientos educativos del país de acuerdo con lo establecido en los artículos 14, 21, 22 y 23 de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), las cuales han sido implementadas como parte de la naturaleza misional de esta Cartera Ministerial.

Respecto a las implicaciones normativas y presupuestales asociadas a la organización de contenidos pedagógicos específicos con las características que se describe en el artículo revisado para los niveles de educación básica y media, se vulnera 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 de la República) e implica que se ajusten los artículos 14, 21, 22 y 23 de la Ley 115 de 1994, que establecieron los temas de enseñanza obligatoria y 9 áreas obligatorias y fundamentales que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos, así como que el 80% del plan de estudios debe incluir los anteriores y el 20% restante, los que defina cada establecimiento educativo en su Proyecto Educativo Institucional (PEI), en cumplimiento del artículo 73 de la Ley mencionada.

Adicionar a las áreas obligatorias temas como los referidos en el Proyecto de Ley 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 contenidos particulares relacionados con las comunidades NARP, 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 Territorial Certificada en Educación (ETC), 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 inclusión de los temas propuestos en la catedra. 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 de la población NARP en el currículo de las instituciones es un trabajo altamente especializado que genera costos, que impactaría a las ETC y a las instituciones educativas, pues tampoco se presenta el cálculo presupuestal que éstas demandan.

Tampoco se observa un análisis de los recursos disponibles o potencialmente asignables del sector para que se implementen los ajustes que propone el Proyecto de Ley, los cuales implican una ampliación de la planta de personal docente requerido por todas las instituciones educativas beneficiarias del proyecto de Ley, la cual generaría un impacto fiscal no previsto en los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) por concepto de prestación del servicio educativo asignados a las 96 ETC del país.

Para financiar un proyecto de esta naturaleza en las instituciones educativas públicas que prestan el servicio en educación preescolar, básica y media, es necesario tener en cuenta que, en virtud de la Ley 715 de 2001, la fuente de financiación de la prestación del servicio educativo para las entidades territoriales certificadas en educación, las cuales están a cargo de dichas instituciones, es la participación de educación del SGP. En ese orden de ideas, la normatividad del sector exige que las líneas de acción del artículo relacionado con ajustes al currículo para incluirle temas específicos en materia agropecuaria 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 integrar temas de la historia de la población NARP propuesta en el Proyecto de Ley en las áreas obligatorias y fundamentales de cada institución educativa.

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.

Los temas jurídicos, técnicos y financieros antes presentados en este concepto no fueron tenidos en cuenta en la justificación y en el articulado del Proyecto de Ley, situación que no permite calcular los costos de la implementación inclusión de temas específicos sobre la población NARP en la cátedra de Historia en los niveles de educación básica y media y que ocasiona que dicha implementación no sea viable.

En cuanto a técnica presupuestal, una vez revisado el Proyecto de Ley, el Ministerio de Educación Nacional observa que éste no incluye un análisis del impacto fiscal que permita inferir la fuente de financiación de las actividades propuestas que demanden un cálculo presupuestal, por lo que se sugiere respetuosamente, incluir en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo, en cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal de los que tratan el artículo 334 de la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 819 de 2013. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-502 de 2007 indicó que los informes de impacto fiscal *“constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República (...)”*.

En ese contexto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-315 de 2008 concluyó que: *“un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”*. En tal sentido, es importante contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues en los términos de la Sentencia C-490 de 2011: *“Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado,*





*mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno”.*

Por lo anterior, de manera respetuosa se solicita que no continúe el trámite legislativo de los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley, en virtud que afectan la autonomía de las instituciones educativas en los niveles de educación básica y media del país, dadas las justificaciones argumentadas en el presente concepto.

### **Artículo 3 del Proyecto de Ley**

El artículo 3 modifica el párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1874 incluyendo 3 nuevos integrantes a la Comisión Asesora del Ministerio de Educación para la Enseñanza de la Historia de Colombia, órgano consultivo que construye y orienta el diseño curricular para todas las instituciones educativas del país.

Antes de analizar el artículo 3 consideramos importante resaltar que en septiembre de 2019 se sancionó el Decreto 1660, con el cual se reglamentó la composición y funcionamiento de la Comisión Asesora, y que en dicho Decreto no se incluyó a las comunidades NARP debido a que aún no existía la Comisión Pedagógica de las comunidades negras dentro del espacio nacional de consulta previa de dichas comunidades.

También es importante reiterar que en el análisis del artículo 2 se sugirió que no se continúe con su trámite legislativo, puesto que establece que la Comisión Asesora tendrá en cuenta una serie de nuevos temas en los lineamientos curriculares de ciencias sociales que garanticen la recuperación y el reconocimiento de las comunidades NARP, ROM y el papel de los pueblos indígenas en el proceso histórico colombiano, lo cual es inconveniente según lo que se explica en detalle en las consideraciones técnicas, jurídicas y fiscales antes presentadas. La recomendación de retirar lo anterior se complementa con la sugerencia de no incluir asuntos relacionados con las cualidades y requisitos académicos y de investigación histórica (ver explicación en las consideraciones técnicas y jurídicas y en las recomendaciones) y que se ajuste la forma en el que se eligen los 3 nuevos delegados.

Frente al artículo 3 que ajusta la conformación de la Comisión Asesora se sugiere revisar los cambios recomendados al respecto en las consideraciones técnicas y jurídicas y las recomendaciones de este concepto, considerando que no es clara la redacción de las funciones de la comisión. Es importante ajustarlas, teniendo en cuenta que la redacción inicial de los artículos 1, 2 y 3 afectan las competencias de las entidades territoriales certificadas en educación y la financiación de las nuevas que se proponen con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

Esto debido a que la redacción inicial implica la necesidad de recursos adicionales para fomentar la cualificación del personal del sector, la creación de cargos en las plantas viabilizadas de las entidades territoriales certificadas en educación con las cuales se cubran las necesidades asociadas en el proyecto de ley en las instituciones educativas, o que en su defecto se requieran gastos adicionales en el presupuesto asignado al sector para capacitación.

Finalmente se aclara que el funcionamiento de la comisión no implica gastos adicionales para el sector educativo en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional o no contemplados en el plan nacional de desarrollo vigente.



#### Artículo 4 del Proyecto de Ley

Mientras el artículo 4 de la iniciativa obliga la participación del Ministerio de Educación Nacional en el diseño e implementación de programas de formación docente en procura de garantizar el objeto de la iniciativa de Ley.

Respecto al artículo 4, en la actualidad con los recursos del Sistema General de Participaciones es posible que las entidades territoriales (certificadas o no) financien algunas acciones para mejoramiento de la calidad que estas definan apalancar asociadas a capacitación (educación no formal), más no a formación que genere la posibilidad de que los docentes asciendan en el escalafón con cargo a esta fuente de recursos. No obstante, el Ministerio de Educación ha destinado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, un completo programa de formación a docentes para mejorar de esta manera la calidad de la educación, con cargo a los recursos asignados y aprobados por el Congreso en su presupuesto de inversión para el sector.

La normatividad vigente dispone que las Secretarías de Educación de las ETC del país, dada su autonomía, son las únicas que tienen la competencia para formular los 'Planes territoriales de Formación Docente' con asesoría de un Comité Territorial, por lo cual no es viable que el Ministerio de Educación sea obligado a través de una Ley a participar en el diseño e implementación de programas de formación a docentes que permitan integrar contenidos relacionados con la diversidad étnica del país, por lo cual se sugiere adoptar la redacción incluida en las recomendaciones del presente concepto. No obstante, se aclara que el Ministerio de Educación Nacional presta asistencia técnica y acompañamiento en dicho diseño e implementación a las entidades territoriales.

En el articulado y en la justificación del proyecto de Ley no se presentan ni se están considerando de manera concreta los costos o los elementos necesarios que le permitan a este Ministerio calcular los costos o el impacto fiscal de implementar la propuesta a la cual se refiere el artículo 4 para calcular la provisión presupuestal requerida. Tampoco se está considerando para su financiación que los recursos asignados y apropiados en el presupuesto para la vigencia fiscal 2021 para el sector aplican exclusivamente para gastos de los proyectos actuales de dicha vigencia y que la inclusión de los gastos asociados a estos dos artículos no fue contemplada en los mismos, por lo cual no existe habilitación legal para dar el título de gasto para estas actividades. En ese sentido, el proyecto de Ley está desconociendo la distribución de recursos para el sector incluidos en la Ley 2063 de 2020 (Presupuesto de Rentas y Recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal 2021).

En consecuencia, el Ministerio de Educación Nacional actualmente no dispone de recursos para financiar la implementación de lo que propone el artículo 4 para lo que resta de la vigencia 2021. Su provisión podría ser contemplada para que los recursos sean adicionados al presupuesto de 2022, actualmente en discusión en el Congreso de la República, así como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, lo cual requiere un análisis adicional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual generaría las disposiciones legales para dar el título de gasto a esta Cartera Ministerial para este fin.

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 materia de técnica presupuestal, el Ministerio de Educación Nacional se ha acogido a la jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al Artículo 150 de la Constitución Política, la cual ha definido que la inclusión de gastos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) le corresponde al Gobierno Nacional, en virtud de la discrecionalidad con la que cuenta para adoptar iniciativas en materia de gasto público. Dicha jurisprudencia también ha establecido que la vocación de incluir un gasto en el PGN es una actividad de atribución exclusiva y excluyente del Gobierno, la cual no puede ser ni impuesta ni exigida. Por ejemplo, para el caso de Leyes del Congreso que obligan al Gobierno a incluir gastos en el PGN, es al Gobierno al que en el marco de sus competencias para incorporar partidas en el anteproyecto de PGN, puede abstenerse, si así lo considera, pues cuenta con un margen de maniobra en la materia que le permite actuar de esa forma, “[...] de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano y de los principios y objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico de presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales” (Sentencia C782 de 2001).

Otros aspectos relevantes para efectos en materia de técnica presupuestal son, que el Ministerio de Educación Nacional solo puede distribuir las partidas en el PGN e incluir apropiaciones en el mismo que correspondan a lo establecido por el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996, incorporado en el Decreto 1068 de 2015 -Único reglamentario del Sector Hacienda-) y en los artículos 38 y 39 del Decreto 111 de 1996 (incorporados como el artículo 2.8.3.1.3 en el Decreto 1068 de 2015). Por otra parte, las que atiendan las indicaciones del artículo 2.8.3.1.3 del Decreto 1068 de 2015 respecto a la conformación del sistema presupuestal y al equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos, que permitan la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo y la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto, entre otros. También se identifica que se rompe el principio de planeación al cual se refiere el artículo 13 del Decreto 111 de 1996, el cual establece que el PGN deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones, herramientas de planeación financiera que no han contemplado los gastos asociados al Proyecto de Ley.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones técnicas, jurídicas y fiscales, de manera respetuosa se sugiere adoptar el ajuste a la redacción del artículo 4 en los términos incluidos en las consideraciones técnicas, jurídicas y fiscales.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

El Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de sus funciones asignadas mediante Decreto Nacional 5012 de 2009, y a fin de aportar en la construcción del marco legislativo relacionado con la materia, recomienda de manera respetuosa no continuar el trámite legislativo de los artículos 1 y 2, por cuánto no se encuentran suficientemente justificados en la exposición de motivos y desconocen prerrogativas que se coligen del principio de autonomía escolar y las funciones propias de esta Cartera.



Adicionalmente nos permitimos sugerir, respetuosamente, la modificación de los artículos 3 y 4 de la iniciativa en los siguientes términos:

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	PROPUESTA DEL MEN
<p><b>Artículo 3.</b> Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1874 del 2017, el cual quedara así: Parágrafo 1°. Créase la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia, como órgano consultivo para la construcción de los documentos que orientan el diseño curricular de todos los colegios del país. La comisión estará compuesta por:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Un representante de las academias de Historia reconocidas en el país;</li><li>2. Un representante de las asociaciones que agrupen historiadores reconocidos y debidamente registrados en el país;</li><li>3. Un representante de los docentes de cátedra de ciencias sociales, con énfasis en historia, vinculados a los programas de licenciatura que ofrecen las facultades de educación del país, elegido por las organizaciones de docentes universitarias;</li><li>4. Un representante de las facultades de educación y/o departamentos que ofrecen programas de Historia en instituciones de educación superior, escogido por las instancias del Gobierno universitario;</li><li>5. Un representante de los docentes que imparten enseñanza de las ciencias sociales en instituciones de educación básica y media, escogido por las organizaciones de maestros;</li><li>6. Un representante del pueblo afrocolombiano, escogido por la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras.</li><li>7. Un representante del Pueblo ROM, escogido por las instancias</li><li>8. Un representante de los pueblos indígenas colombianos, escogido por las organizaciones indígenas debidamente reconocidas.</li></ol> <p><u>El Ministerio de Educación Nacional acordará en mesas de trabajo con la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras, con las organizaciones del pueblo ROM y con la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas (CONTCEPI), las cualidades y requisitos académicos y de investigación histórica que deban cumplir sus representantes</u></p>	<p><b>Artículo 3.</b> Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 1874 del 2017 el cual quedara así:</p> <p>Parágrafo 1. <b>Establézcase</b> la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia, como órgano consultivo para la construcción de los documentos que orientan el diseño curricular de todos los colegios del país. La comisión estará compuesta por:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Un representante de las academias de Historia reconocidas en el país,</li><li>2. Un representante de las asociaciones que agrupen historiadores reconocidos y debidamente registrados en el país,</li><li>3. Un representante <b>de facultades de educación, específicamente de las licenciaturas en ciencias sociales, docentes de cátedra de sociales con énfasis en historia.</b></li><li>4. Un representante de las facultades y/o departamentos que ofrecen programas de Historia en instituciones de educación superior, <b>escogido a través de las organizaciones de universidades,</b></li><li>5. Un representante de los docentes que imparten enseñanza de las ciencias sociales en instituciones de educación básica y media, escogido <b>a través</b> de las organizaciones de maestros,</li><li>6. Un representante <b>de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras escogido a través de la Comisión Pedagógica Nacional</b></li><li>7. Un representante del Pueblo RROM <b>de Colombia</b> escogido <b>a través de sus organizaciones en la mesa nacional de Diálogo.</b></li></ol>



TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	PROPUESTA DEL MEN
<p><u>elegidos para la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la Historia de Colombia.</u> El Gobierno Nacional, sin detrimento de lo ya establecido en el Decreto 1660 de 2019, reglamentará el nombramiento de los nuevos comisionados en un plazo no mayor a seis (6) meses después de entrada en vigencia la presente ley.</p>	<p>8. Un representante de los pueblos indígenas escogido <b>a través de las organizaciones nacionales a través de la</b> Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para los Pueblos Indígenas – CONTCEPI–.</p> <p><b>El Gobierno nacional reglamentará la composición y funcionamiento de esta comisión.</b> El Gobierno Nacional, sin detrimento de lo ya establecido en el Decreto 1660 de 2019, reglamentará el nombramiento de los nuevos comisionados en un plazo no mayor a seis (6) meses después de entrada en vigencia la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 4. Formación docente.</b> El Ministerio de Educación Nacional, mediante Directiva Ministerial, establecerá directrices relativas a la diversidad étnica del país, particularmente relacionadas con los contextos históricos de las comunidades NARP, ROM y de los pueblos indígenas, de tal manera que las entidades territoriales certificadas en educación, en articulación con los Comités Territoriales de Formación Docente, incorporen en el diseño e implementación de los Planes Territoriales de Formación Docente, programas que permitan una formación que integre los contenidos relacionados con la diversidad étnica y cultural del país. El Ministerio de Educación Nacional prestará asistencia técnica a las Secretarías de Educación para el diseño e implementación de estos programas.</p>	<p><b>Artículo 4. Formación docente.</b> El Ministerio de Educación Nacional establecerá, directrices relativas a la diversidad étnica del país, particularmente relacionadas con los contextos históricos de las comunidades NARP, ROM y de los pueblos indígenas, para que las secretarías de educación las tengan en cuenta en la promoción de programas de formación que sean pertinentes a las necesidades y política de formación de educadores estipuladas en sus planes territoriales de formación. El Ministerio de Educación Nacional prestará asistencia técnica a las Secretarías de Educación Certificadas para el diseño e implementación de sus planes territoriales de formación.</p>