



**MINISTERIO DE EDUCACIÓN
NACIONAL**

Radicado No.
2023-EE-031471
2023-02-13 12:40:45 p. m.

Bogotá, D.C.,



Doctor
RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario Comisión Sexta
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Referencia: Concepto a Proyecto de Ley 075 de 2022 Cámara.

Respetado doctor Rodríguez, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de Ley No. 75 de 2022 Cámara **“Por medio del cual se establecen medidas de corresponsabilidad, para garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes el derecho a la educación”**, acorde con el texto aprobado del proyecto de ley.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

HERNANDO BAYONA RODRÍGUEZ
Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media

Copia Autores: H.R.Oscar Hernán Sánchez León, H.R.Dolcey Oscar Torres Romero , H.R.Jairo Humberto Cristo Correa,
H.R. Germán Rogelio Rozo Anís
Aprobó: Alejandro Botero Valencia - Jefe Oficina Asesora Jurídica. *ABV*
Revisó: Kerly Agamez Berrio - Asesora Despacho Ministro. *MB*
María Alejandra Gutiérrez – Asesora Despacho Ministro.



Al Contestar cite Radicado: **20231000360000395**
Folios: 4 Fecha: 2023-02-13 15:55
Anexos: 0
Remitente: Ministerio de Educación Nacional
Destinatario: COMISIÓN SEXTA

7955



Concepto al proyecto de Ley No. 75 de 2022 Cámara

“Por medio del cual se establecen medidas de corresponsabilidad, para garantizar a los niños, niñas y a los adolescentes el derecho a la educación”.

I. Consideraciones Generales

Motivación

Según los autores de este proyecto de ley, atendiendo a las cifras de deserción escolar y las consecuencias que acarrea esta situación, entre ellas la exposición a riesgos como la explotación sexual, el trabajo infantil, la delincuencia organizada, el consumo de sustancias psicoactivas y demás peligros que asechan a los niños, niñas y adolescentes en la sociedad actual, es que el proyecto de ley busca el establecimiento de medidas que permitan reducir la tasa de deserción escolar, vinculando a los padres, los tutores o cuidadores a cargo de los menores de edad, para garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes.

En la exposición de motivos se trae a colación el concepto de absentismo escolar, entendido como la ausencia no justificada de un menor al centro educativo y ésta puede ser esporádica, frecuente o total, sin importar si está asociada a la voluntad de los padres, los tutores o de los mismos menores. Se indica además que en Colombia no existe una sanción penal, económica o pedagógica para los padres de los menores que este en situación de absentismo escolar.

II. Consideraciones técnicas y jurídicas

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, el Ministerio de Educación Nacional comparte la preocupación sobre la necesidad de garantizar el acceso y la permanencia en la educación a todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes del país hasta lograr trayectorias educativas completas; no obstante, se estima necesario presentar una serie de consideraciones respecto de esta iniciativa como a continuación se detalla:

En concordancia con lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006 “Código de Infancia y Adolescencia”, la Ley 2025 de 2020¹ y los avances en las políticas de género, se sugiere un ajuste gramatical en el objeto y algunos de los artículos del texto legal que se pretende aprobar, ya que resulta pertinente eliminar el artículo “los” inserto las referencias que se hacen de la población “adolescente”. Lo anterior, con el objeto de garantizar la inclusión de todos los géneros, siendo así mucho más recomendable la expresión genérica “Adolescentes”. En el mismo sentido, también se sugiere acudir siempre a la referencia plasmada en el “ámbito de aplicación” plasmada en el artículo 2 del proyecto de ley, la cual se extiende “a los padres y las madres de familia” en lugar de limitar el texto legal expresión “los padres de familia”. En esa misma línea, se sugiere que, en cuanto a la expresión

¹ “Por medio de la cual se establecen lineamientos para la implementación de las Escuelas para Padres y Madres de Familia y Cuidadores, en las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, se deroga la Ley 1404 de 2010 y se dictan otras disposiciones”



“menores de edad”, las discusiones generadas proceso de aprobación del Código de Infancia y Adolescencia buscaron hacer explícito que a quienes nos dirigimos es a niños, niñas y adolescentes como personas y sujetos activos de derechos, ya que la expresión “menor” induce a una concepción de inferioridad y de menor jerarquía.

- **Respecto del artículo 4**

*(...) **Artículo 4. Sanciones por consentir la inasistencia.** Los padres y madres de familia, y tutores o cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que permitan, consientan o incentiven la ausencia ocasional, no justificada, incurrirán en una amonestación que consistirá en un llamado de advertencia para conocer las causas y exponer las consecuencias por repetición de la falta*

Los padres y madres de familia y tutores o cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que permitan, consientan o incentiven la ausencia temporal, incurrirán en una sanción de carácter pedagógica, la cual consistirá en la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, acompañado de un seguimiento al caso en reunión con el estudiante, padre o madre de familia, tutor o cuidador para concretar las medidas que remedien la inasistencia.

Los padres y madres de familia, y tutores o cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que permitan, consientan o incentiven la ausencia permanente no justificada, incurrirán en multa de seis (6) salarios mínimos diarios legales vigentes (SMDLV) y una visita domiciliaria por parte de la institución educativa.

Los padres y madres de familia y tutores o cuidadores de niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que de manera injustificada no los inscriban y/o matriculen en el sistema escolar incurrirán en multa de ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (SMDLV).

Se exceptúa de lo anterior las causales por caso fortuito o fuerza mayor, previo a la observancia del debido proceso. (...)

Frente a este artículo, en primera medida nos referiremos puntualmente a lo propuesto en los incisos 3 y 4 relativos a la imposición de sanciones económicas como medida correctiva para que los menores en edad escolar se vinculen al sistema educativo. Sobre estas medidas, encuentra esta Cartera que no resultan ser las más acertadas con relación al contexto; esto, por cuanto las razones que subyacen generalmente van más allá de la negligencia o la inobservancia de derechos. Son razones de tipo económico, social, de salud, que exigen un apoyo a la familia, desde el sector protección o con una mirada integral frente a la pobreza.

Al respecto, y dadas las diferentes condiciones y dimensiones asociadas al fenómeno de deserción escolar, que se incluyen en la exposición de motivos del proyecto de ley, es pertinente indicar que las sanciones que se pretenden imponer para quienes no garanticen la permanencia regular y constante en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado, pueden desbordar la capacidad económica de las familias y de las comunidades más vulnerables. No basta con generar excepciones a familias víctimas del conflicto o de zonas de difícil acceso, sino también a contextos de extrema violencia



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

urbana, pobreza extrema, lo que hace que quienes resulten sancionados sean personas de bajos recursos.

Adicionalmente, se debe considerar que el capítulo IV de la Ley 1098 de 2006, “Código de infancia y adolescencia”, establece un procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos en el cual las Defensorías de Familia tienen competencia para prevenir, proteger y reestablecer los derechos vulnerados de los niños, niñas o adolescentes afectados, por lo tanto, una sanción como la que se pretende imponer puede representar una carga adicional que no necesariamente repercute en mejores garantías de permanencia escolar.

Distinto sería si, intersectorialmente, se apoya económica y socialmente a las familias para cumplir con la obligación de garantizar el derecho a la educación y, a pesar de eso, se evidencia el incumplimiento de su responsabilidad; el anterior supuesto descartaría problemas estructurales de base y se podría justificar la falta de interés y de compromiso de los padres, tutores o cuidadores.

Ahora bien, actualmente los docentes y directivos se enfrentan a una enorme dificultad para que las familias se acerquen a la escuela, participen y aporten. Por ello, el Ministerio ha planteado unas orientaciones técnicas, pedagógicas y administrativas para que se piense en una “Alianza Familia - Escuela” que busca ir más allá de los espacios de escuelas para padres, madres y cuidadores, e invitarlos a vincularse en procesos que tengan el propósito común de aportar al desarrollo integral de sus hijos e hijas sumando lo que ocurre en los dos entornos —la casa y el colegio—, pero también trabajando conjuntamente en temas de interés como, por ejemplo, el desarrollo socioemocional, la sexualidad, los proyectos pedagógicos, proyectos productivos y emprendimiento y, por supuesto, la convivencia escolar.

Por lo anterior, si con la sanción el mensaje que se da es contrario a la participación y el involucramiento, la sugerencia por parte de nuestra entidad es eliminar esta idea de la sanción pedagógica como participación en la escuela. Lo que podría plantearse en su reemplazo es la tarea de lograr que otros padres y madres participen, ideen y promuevan acciones de participación tendientes a movilizar a otros que no lo han hecho y con ello apoyar al establecimiento educativo para mitigar el ausentismo.

*“(…) **Parágrafo cuarto.** Están exentos de las disposiciones previstas en la presente Ley, los padres y madres de familia, y tutores o cuidadores a cargo de los niños, niñas y adolescentes en edad de escolaridad, que estén vinculados a programas de educación alternativa.*

Del mismo modo, se respetará la formación basada en situaciones étnicas, religiosas, o similares. (...)”.

En relación con esta disposición, se sugiere definir a qué se refieren los programas de “educación alternativa”, indicándose si son Modelos Educativos Flexibles o hace referencia a estrategias implementadas en jornada contraria o, en su lugar, hace referencia a la atención en modalidad hospitalaria u otra.



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Esto, para evitar referencias a procesos que aún después de la pandemia, y a pesar de los aprendizajes logrados durante la misma, que incluyen la utilización de las tecnologías y el apoyo en los procesos de educación en casa, en el país aún no se ha estructurado el home school.

Igualmente, se indica en el texto del párrafo que "(...) se respetará la formación basada en situaciones étnicas, religiosas, o similares". Al respecto, no resulta claro el alcance de esta expresión, en la medida en que no se precisan las situaciones específicas que deberán valorarse para su aplicación. Si la educación es un derecho básico, esta expresión pareciera que permite razones de este tipo para no garantizarla. Distinto sería el escenario si en el análisis de las causas de la deserción estos sean aspectos fundamentales para su revisión y, por tanto, se incluirían en los primeros incisos del artículo. Diferente es si la institución es etnoeducativa o si es una institución educativa privada que tiene en su proyecto educativo institucional alguna práctica que ya de por sí debería estar incluida en el proyecto.

Por las razones expuestas, esta Cartera se permite recomendar la eliminación del párrafo cuarto sobre el cual nos referimos en este último apartado.

- **Respecto del artículo 5º**

"Artículo 5º. Los recursos obtenidos por incurrir en cualquiera de los comportamientos mencionados en el artículo cuarto (4), se destinarán a las Secretarías de Educación de cada municipio o distrito en una cuenta especial que no hará unidad de caja con otros recursos. Los dineros obtenidos por este concepto tendrán por única finalidad fortalecer la calidad educativa en las instituciones educativas".

Parágrafo Transitorio. Durante el primer año de vigencia de la presente ley, todas las sanciones previstas en el artículo 4 serán de carácter pedagógico. Los padres y madres de familia, y tutores o cuidadores, de niños, niñas y adolescentes, deberán participar en actividades pedagógicas de convivencia o comunitarias en las instituciones educativas, según disposiciones de las secretarías de educación competentes.

Con relación a este artículo, no obstante preverse el párrafo transitorio en la imposición de sanciones económicas como medio coercitivo para que las niñas, niños y adolescentes en edad escolar se vinculen al sistema educativo, el Ministerio de Educación Nacional ratifica que no es la mejor forma ni estrategia para evitar la deserción y desescolarización.

De igual manera, y sin perjuicio de lo indicado, es pertinente resaltar que el artículo como está propuesto desconoce los principios presupuestales como el de "unidad de caja", que establece que las apropiaciones que se autoricen en el presupuesto se deben asumir con las rentas y recursos. En virtud de este principio, los municipios tendrán una cuenta única municipal que contendrá todos los ingresos (rentas y recursos), con excepción de los recursos provenientes del SGP, de la salud y los destinados al régimen subsidiado, que deberán ser administrados por medio de cuentas especiales, separadas de las demás rentas de la entidad territorial. De esta manera, todas las rentas y recursos del municipio deben estar contenidos en una cuenta única municipal.



Así mismo, se ha de tener presente que el principio de “unidad de caja” se define como aquel por el cual *“el recaudo de todas las rentas y recursos de capital, se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general del municipio o del departamento. Quiere decir que todos los ingresos, sin importar su origen, se incluyen en una sola cuenta única de la entidad territorial, con la cual se pueden pagar todos los gastos autorizados en el presupuesto”*².

Por lo anterior, la creación de una renta específica va en contravía de los principios presupuestales, de las leyes de presupuesto, la autonomía territorial y todas las erogaciones que demanda el funcionamiento de la entidad territorial al verse afectadas con una destinación específica como la propuesta.

Con base en los argumentos anteriores se sugiere eliminar este artículo del trámite del proyecto de ley.

- **Respecto del artículo 11**

(...) Artículo 11°. Responsabilidad de las Secretarías de educación. Las Secretarías de educación en coadyuvancia con las Instituciones educativas facilitarán y garantizarán el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas, demográficas y de conectividad del territorio.

Parágrafo Primero. Con el objetivo de buscar el retorno al sistema educativo de los niños, las niñas y los adolescentes en edad de escolaridad, las Secretarías de Educación de las entidades territoriales, junto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberán desarrollar estrategias para la búsqueda activa de quienes desertaron de sus instituciones educativas como resultado del cierre de la educación presencial durante la pandemia por COVID – 19 o por cualquier otro motivo. Para esto, las Secretarías y el ICBF contarán con un plazo de seis (6) meses luego de la aprobación de la presente Ley (...).

En relación con este artículo, es importante resaltar que el Ministerio de Educación Nacional formula las políticas educativas para el logro y protección de las trayectorias educativas completas y evitar la ausencia escolar; esto, mediante la concurrencia de acciones institucionales, intencionadas y pertinentes a la situación de los estudiantes, promoviendo con ello la permanencia escolar.

En el marco de lo expuesto, en coordinación con las Entidades Territoriales Certificadas en Educación –ETC- se desarrolla un conjunto de actividades técnicas y administrativas requeridas para promover el acceso y la permanencia escolar; para ello, cada ETC articula su capacidad operativa en relación con la matrícula, con los requerimientos de plantas de personal docente, de infraestructura educativa, de estudios de insuficiencia y de asignación de estrategias de permanencia para gestionar la cobertura.

² 1 Tomado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Ges ti%C3%B3n.pdf>



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

En este mismo sentido, una de las estrategias manejada desde las secretarías de educación es la búsqueda activa la cual tiene como objetivos específicos: i) promover y proteger las trayectorias educativas completas, ii) generar condiciones para la acogida de los estudiantes, iii) renovar la matrícula de los estudiantes antiguos y matricular los nuevos estudiantes, iv) promover la continuidad en el sistema escolar y el seguimiento de las trayectorias educativas, v) identificar la población por fuera del sistema escolar, y vi) hacer equipo con las ETC para el desarrollo de esquemas diferenciados de acceso y permanencia educativa para garantizar ambientes de aprendizaje seguros, adecuados, pertinentes y sostenibles. Así mismo, se integran desarrollos comunicativos y de sensibilización a la comunidad sobre la importancia de la educación como factor asociado a la mejora de la calidad y la movilidad social, en particular, de las familias como corresponsables en la formación de sus hijos.

Por lo anteriormente expuesto, desde el Ministerio de Educación se ha venido adelantando un trabajo articulado con el ICBF para construir la Ruta de Prevención de la Deserción Escolar. En este sentido estamos de acuerdo con el texto propuesto en el artículo 11°. Responsabilidad de las Secretarías de Educación.

III. Recomendaciones

Con base en todo lo expuesto, respetuosamente se solicita, en esta etapa del trámite legislativo, que se analicen los siguientes aspectos de este proyecto de ley:

- Sobre el artículo 4 se sugiere eliminar lo establecido en los incisos 3 y 4. En su lugar, se sugiere contemplar la posibilidad de incluir mecanismos pedagógicos de corresponsabilidad con los padres y madres de familia, al igual que con los cuidadores, con el fin de promover la permanencia escolar. En el mismo sentido, se sugiere enfatizar en el fortalecimiento de acciones que prevengan que los niños, niñas o adolescentes se retiren del sistema educativo por temas como situaciones de violencia, trabajo infantil, mal uso del tiempo libre, entre otros. De otro lado, se sugiere la eliminación del párrafo 4 en razón a que, por una parte, no existe ni legal ni técnicamente la educación alternativa en el contexto nacional y, por otra, las condiciones étnicas, religiosas o de otra índole deben ser organizadas en el marco del proyecto educativo o ser consideradas en las ausencias a ciertos espacios u horas de clase, pero no separarlos del proceso educativo como derecho básico fundamental.
- Se sugiere la eliminación del artículo 5 del proyecto de ley, reiterando que frente a la imposición de sanciones económicas como medio coercitivo para que las niñas, niños y adolescentes en edad escolar se vinculen al sistema educativo no resulta acertado para evitar la deserción y desescolarización. De igual manera, y sin perjuicio de lo indicado, se hace pertinente resaltar que en los términos en que está planteado el artículo se desconocerían principios presupuestales como el de "unidad de caja".

