

Bogotá

Radicado No.
2023-EE-266168
2023-10-19 09:55:20 a. m.

Doctor

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario General Comisión Sexta
Cámara de Representantes Edificio
Nuevo del Congreso Bogotá D.C.



Referencia: Concepto al proyecto de ley No. 209 de 2023 Cámara

Respetado doctor Rodríguez, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el texto Proyecto de Ley No. 209 de 2023 Cámara *“Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”*, acorde con el análisis del articulado y la exposición de motivos.

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,



ÓSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO

Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media

Copia: Autores: H.S. Jorge Enrique Benedetti Martelo, H.S. Carlos Abraham Jiménez, H.R. Jorge Méndez Hernández, H.R. Astrid Sánchez Montes De Oca, H.R. Juan Manuel Cortés Dueñas, H.R. Olga Beatriz González Correa, H.R. Carlos Alberto Cuenca Chaux, H.R. Cristóbal Caicedo Angulo, H.R. Gerson Lisimaco Montaña Arizala, H.R. Óscar Rodrigo Campo Hurtado, H.R. Jaime Rodríguez Contreras, H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes, H.R. John Edgar Pérez Rojas, H.R. Jairo Humberto Cristo Correa, H.R. Mauricio Parodi Díaz, H.R. Modesto Enrique Aguilera Vides, H.R. Betsy Judith Pérez Arango, H.R. Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, H.R. Sandra Milena Ramírez Caviedes, H.R. Julio César Triana Quintero
Ponente: H.R. Hernando González

Revisó:

José Dionisio Lizarazo 
Asesor Viceministerio de Educación
Preescolar Básica y Media.



Aprobó:

Walter E. Asprilla Cáceres 
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Concepto al proyecto de ley No. 209 de 2023 Cámara

“Por medio del cual se imparte la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto y exposición de motivos

El objeto del proyecto de ley es impartir la enseñanza de la lengua creole en las instituciones educativas públicas y privadas del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el propósito de proteger el patrimonio cultural y étnico de los pueblos raizales en el Archipiélago.

La presente iniciativa legislativa, en los términos planteados en la exposición de motivos, se sustenta en la necesidad de preservar la lengua creole como medio de manifestación cultural de la etnia raizal.

Es correcto afirmar que la protección de la lengua facilita el proceso de preservación de la cultura de un pueblo. No obstante, la exposición de motivos carece de un análisis exhaustivo de los diferentes fenómenos sociales que han imposibilitado la normalización de la lengua creole en Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y que están lejos de solucionarse con una modificación del artículo 42 de la Ley 47 de 1993.

Tal como lo señalan Sanabria, Sanmiguel y Schoch¹, frente a la construcción de un modelo de educación plurilingüe; español, inglés y creole, en dicho Departamento:

“(…) Sobre este punto, hoy en día hay discrepancia de posturas a nivel local. Por un lado, algunos de los docentes y líderes religiosos raizales que han participado en experiencias piloto de inserción del kriol en la educación desde los años 90 sostienen que ya existen materiales, normas ortográficas y currículos para hacerlo. Sin embargo, los materiales no suelen ser compartidos ni divulgados, por miedo a que se les dé un uso con el cual no están de acuerdo, es decir, que se empiece a enseñar la lengua kriol por fuera de la etnia, ya que la lengua es un símbolo identitario y marca la especificidad del grupo étnico raizal. Por otro lado, las nuevas generaciones de educadores, lingüistas e investigadores y organizaciones e instituciones alimentan un orgullo naciente por la lengua kriol, la enseñan de distintas maneras, sin muchas reglas, con pocos recursos e indiscriminadamente; investigan, crean materiales de enseñanza y transmiten conocimientos lingüísticos de manera abierta.

(…)

En marzo de 2017, la propuesta fue presentada y discutida en una reunión de concertación con delegados de la Presidencia de la República, el Ministerio de Educación Nacional y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD). En dicha reunión la viabilidad de la propuesta educativa trilingüe fue cuestionada y salieron a la luz problemáticas que pusieron en riesgo su implementación. (…)

¹ Sanabria James, L. A., Sanmiguel Ardila, R., & Schoch Angel, M. (2019). Retos de la educación intercultural trilingüe en el contexto de una isla del Caribe colombiano: caso San Andrés Isla. *Voces Y Silencios. Revista Latinoamericana De Educación*, 10(1), 35–47. <https://doi.org/10.18175/vys10.1.2019.04>

De hecho, las tensiones a nivel local también afectan los consensos y los procesos. En primer lugar, a diferencia de la isla de San Andrés, la isla de Providencia está de acuerdo con la educación bilingüe (inglés-español) y desea mantener la enseñanza del kriol sólo de forma oral. En segundo lugar, dos miembros del Consejo Nacional de Lenguas Nativas, integrantes del comité que se conformó para desarrollar una nueva propuesta, manifestaron, en el momento de la presentación de esta a los entes nacionales, mediante una carta dirigida a Presidencia de la República, que la lengua kriol debe ser enseñada exclusivamente a las niñas y los niños pertenecientes al grupo étnico raizal; de lo contrario, el programa sería demandado. (...). (Cursiva fuera de texto)

Por otro lado, el Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes, en cumplimiento de la Ley 1381 de 2010, construyó el Plan Decenal de Lenguas Nativas 2022-2032. Este tiene como objetivo, entre otros: “*crear condiciones para fortalecer y conservar el uso de las lenguas nativas en sus múltiples ámbitos tradicionales, culturales y educativos propios e interculturales*”.

Para el caso de las lenguas criollas, se construyó un capítulo con los conceptos orientadores y principios de implementación del Plan Decenal de Lenguas Nativas 2022-2032. Asimismo, se presentan “...4 ejes temáticos, definidos de esta manera dada las necesidades, priorizaciones y orientaciones comunitarias de los diferentes espacios para la consolidación del Capítulo de lenguas criollas. En los ejes mencionados se agrupan las acciones ajustadas con base en las observaciones, junto con las actividades sugeridas del Plan Decenal de Lenguas Nativas. (i) Documentación e investigación; (ii) encuentros de lenguas criollas; (iii) fortalecimiento lingüístico y; (iv) protección lingüística”.

En este sentido, el Gobierno Nacional ha desarrollado estrategias para ayudar a preservar el creole, y otras lenguas nativas en el territorio nacional. Por esto, es importante incorporar un análisis del estado de implementación del plan para determinar qué acciones complementarias ayudarían con la consecución del objetivo planteado por el Honorable Representante.

Por último, y no menos importante, la lengua creole actualmente se encuentra en un proceso de estandarización de su escritura, lo cual facilitará su incorporación en los respectivos Proyectos Educativos Institucionales. De ahí que el análisis de la problemática deba incorporar múltiples elementos de carácter social y técnico para determinar si la creación normativa de una cátedra obligatoria es la solución apropiada.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

El Ministerio de Educación Nacional, como cabeza del sector de la educación y de acuerdo con las funciones atribuidas en el Decreto 5012 de 2009, destaca la importancia del proyecto de ley que se discute en el Congreso de la República. No obstante, en su contenido se advierten algunos elementos de carácter técnico y jurídico que, desde nuestra perspectiva, ameritan una especial revisión. En ese sentido, con el objeto de enriquecer el trabajo que se desarrolla en el poder legislativo, nos permitimos plantear observaciones y sugerencias con el ánimo de que sean tenidas en cuenta para la adopción de las decisiones que constitucional y legalmente corresponden al Congreso.

- **Consideraciones Generales**

El sistema educativo colombiano, por norma constitucional y de acuerdo con la Ley 115 de 1994 *Ley General de Educación*, es descentralizado. En este sentido, las entidades territoriales y cada

establecimiento educativo cuenta con autonomía para el diseño y desarrollo de su plan de estudios, según sus necesidades y su contexto.

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, reconociéndose allí, 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 definido en el artículo 73 de la Ley 115.

En ese sentido, la Ley General de Educación, 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, 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.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la autonomía institucional, únicamente 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, aunque las orientaciones educativas y pedagógicas desarrollen temas transversales.

Así, los establecimientos educativos, apoyados en estos referentes y desde el ámbito de la autonomía curricular, estructuran los planes de área y planes de estudios que obligatoriamente deben guardar sintonía con las disposiciones legales y normativas vigentes. Además, estos planes también deben ser coherentes con los principios y fines del respectivo establecimiento educativo; los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios; la estrategia pedagógica y con el reglamento para docentes y estudiantes plasmado en su Proyecto Educativo Institucional (PEI), el cual conviene mencionar, se erige como la carta de navegación de las escuelas y colegios.

En suma, la propuesta curricular debe soportarse en una estructura que responda a las necesidades y expectativas locales y, a la vez, tener en cuenta el ámbito nacional y global, sin perder de vista que estos contextos en los cuales están inmersos los establecimientos educativos, con todas sus particularidades, están situados en un país y en un mundo interconectado e interdependiente.

- **Articulación de las competencias del Ministerio de Educación Nacional con la autonomía de las instituciones educativas**

En concordancia con lo expuesto, es necesario precisar el alcance de las competencias que se encuentran en cabeza del Gobierno nacional frente al rango de discrecionalidad y autonomía de los establecimientos educativos para esta temática, y de cómo se logra una articulación de sus respectivas potestades.

En esa medida, se resalta que no es función del Ministerio de Educación Nacional definir concretamente los currículos del sistema educativo colombiano, ya que, honrando la institución de la autonomía institucional, la estructuración de los currículos es competencia exclusiva de las instituciones educativas.

Sin embargo, la obligación de esta cartera consiste en sentar los referentes nacionales para que las instituciones cuenten con un marco general que les permita concebir los planes de estudios y, de esa manera, se reserva la posibilidad de armonizarlos con el entorno cultural y territorial en que se va a desarrollar.

Como se observa, nos vemos frente a un esquema que propende por la articulación entre el trabajo del Gobierno Nacional, que a través del Ministerio de Educación Nacional genera los lineamientos, estándares y orientaciones generales de carácter pedagógico, y la gestión de las instituciones educativas, a las que con fundamento en su autonomía se les reserva la posibilidad de aterrizarlas a la realidad cultural de su territorio.

Debido a lo expuesto, la enseñanza obligatoria de la lengua creole por vía de una Cátedra que se imparta en las instituciones educativas del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como un área obligatoria y fundamental en el plan de estudios, estaría omitiendo el abordaje sistémico y holístico en que soporta el sistema educativo concebido por el constituyente, así mismo desconoce el proceso de estandarización que debe soportar dicha lengua para facilitar su proceso de incorporación curricular de forma transversal e interdisciplinaria en los PEI.

Adicionalmente, en los términos en que está planteada la iniciativa legislativa, se pondría en peligro la estructura lógica de la Ley General de Educación, en la medida en que el proyecto de ley toma distancia con respecto a la integralidad de los contenidos académicos y su interrelación con las bases conceptuales del respectivo currículo.

Por lo anterior, este Ministerio sugiere respetuosamente que el Congreso de la República analice la posibilidad de no continuar con el trámite de este proyecto legislativo. Para mayor ampliación de nuestra posición, a continuación se analizará lo que puntualmente se expresa en los artículos que guardan relación con el sector de la educación.

Análisis del articulado del proyecto de ley

- **Artículo 2.** Modifíquese el artículo 43 de la Ley 47 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 43°. Educación. *La enseñanza que se imparta en el territorio del Departamento Archipiélago deberá ser bilingüe castellano e inglés, con respeto hacia las tradicionales expresiones lingüísticas de los nativos del Archipiélago.*

Se impartirá la enseñanza de la lengua creole en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas que se encuentren en el territorio del departamento, con el fin de proteger el patrimonio cultural y étnico de los nativos del Archipiélago.

Parágrafo: *El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con la Secretaría de Educación Departamental, ejecutará las acciones necesarias para la implementación del sistema educativo bilingüe y dispondrá lo necesario para que el personal docente del archipiélago maneje gradualmente los dos idiomas.*

Parágrafo Transitorio: *El Ministerio de Educación Nacional con la coordinación de la Gobernación Departamental implementará gradualmente la cátedra creole en el pensum académico en un plazo no mayor a tres (3) años.*

En primer lugar, 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.

En cuanto a las áreas obligatorias y fundamentales, en el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 se indica que para el logro de los objetivos de la educación básica dichas áreas han de ofrecerse de acuerdo con el currículo y el PEI.

En segundo lugar, la Ley 115 de 1994 *Ley General de Educación*, en su artículo 148 se establecen las funciones del Ministerio de Educación Nacional, dentro de estas cabe resaltar el diseño de lineamientos generales de los procesos curriculares, de acuerdo a esta función, el Ministerio se encarga de diseñar políticas que direccionan la organización del currículo en los establecimientos educativos y, a su vez, despliega 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.

Para cumplimiento de lo mencionado, el Ministerio de Educación Nacional ha publicado como documentos referentes los Lineamientos Curriculares y Estándares Básicos de Competencias. 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, sino que exista una relación con las habilidades, destrezas, comprensiones, actitudes y disposiciones específicas.

De acuerdo con lo anterior, el diseño e implementación de estrategias educativas hace referencia a las acciones que ejecutan el Ministerio de Educación Nacional, las Entidades Territoriales Certificadas en educación y los establecimientos educativos, en conjunto, para hacer posible su puesta en marcha, con el propósito de atender a la población destinataria focalizada, lo cual implica tener en cuenta diversos aspectos: administrativo, operativo, técnico, financiero y pedagógico y, cuando corresponda, los procesos de intersectorialidad, es decir, la gestión y ejecución de alianzas y apoyos interinstitucionales.

Los aspectos señalados permiten la institucionalización y el funcionamiento de estrategias pertinentes en territorio, así como los procesos de gestión por parte de los directivos de los establecimientos educativos en los que estos se implementan, pero su diseño es una propuesta de enfoque territorial y que comprende diferentes etapas en su diseño, tales como: la selección de los docentes con perfil idóneo, los tiempos y espacios para la enseñanza y el aprendizaje incluida la evaluación formativa, la articulación al Proyecto Educativo Institucional -PEI- o al Proyecto Educativo Comunitario -PEC-, la consecución de materiales y recursos pedagógicos, entre otros. Además, se contemplan orientaciones para el componente de formación y acompañamiento, que hace alusión al fortalecimiento de las competencias de los docentes en el marco de la propuesta pedagógica de las estrategias para su puesta en marcha; con énfasis en las características de la población y las estrategias para las adaptaciones, adecuaciones y contextualizaciones requeridas.

En esta fase la Entidad Territorial Certificada en educación identifica y caracteriza a las poblaciones que, estando en el sistema educativo, tienen una alta probabilidad de desertar; se analizan sus causas y se establecen cuáles no pueden ser atendidas con la oferta educativa de la población mayoritaria y aquellas para quienes esta oferta no es pertinente; así mismo, la población que está fuera del sistema o que no puede continuar con su trayectoria educativa; este último caso se presenta en la zona rural y rural dispersa de los territorios.

En conclusión, 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 le corresponde a la Entidad Territorial Certificada en educación establecer las estrategias de atención (oferta) a las poblaciones identificadas en coherencia con la política contemplada en su Plan de Desarrollo.

III. CONSIDERACIONES DEL IMPACTO FISCAL

Los ajustes que propone el proyecto de ley tienen un profundo impacto fiscal, pues implican evaluar los elementos mínimos que se requieren para en las entidades territoriales certificadas en educación (ETC) y en las instituciones educativas que prestan el servicio en estos niveles, para así proyectar el costo de la planta docente requerida. Dentro de estos elementos encontramos:

1. Adicionar temas a las 9 áreas obligatorias y fundamentales existentes que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos de cada institución educativa.
2. Evaluar y ajustar los perfiles que requiere la planta docente viabilizada para la ETC.
3. Evaluar la disponibilidad de esos cargos (cuáles están ocupados y cuales se requerirían) para la ETC.
4. Evaluar los grados concretos por nivel educativo a los que estaría dirigida.

También se requiere tener en cuenta otros costos y gastos indeterminados asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar la iniciativa, porque la inclusión de una cátedra creole implica unos elementos mínimos de estandarización e identificación de variables pedagógicas para su implementación.

En virtud de la Ley 715 de 2001, la fuente de financiación de la prestación del servicio educativo para las ETC en educación es la participación de educación del Sistema General de Participaciones (SGP). La iniciativa debería financiarse con cargo a dicha fuente, por lo cual la ampliación de la planta de personal docente requerida por todas las instituciones educativas del país derivada del proyecto de ley generaría un impacto fiscal no previsto en los recursos de prestación del servicio del SGP.

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. En ese sentido, 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 que se asocien al Plan Nacional de

Desarrollo. En consecuencia, respetuosamente se recomienda no continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley, por los argumentos expuestos.

IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional destaca las iniciativas en pro de la preservación, salvaguarda y fortalecimiento de las lenguas nativas en Colombia; sin embargo, con el fin de que las normas sobre el sector educativo se agrupen de una manera armónica, razonada y suficiente en el orden jurídico colombiano, comedidamente y sin perjuicio del concepto que emitan el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes se permite recomendar:

- Frente al artículo 2, que se estudie el alcance de la propuesta a luz de la normatividad educativa en Colombia, ya que son las Entidades Territoriales Certificadas en educación y los establecimientos educativos los competentes en desarrollar e institucionalizar estrategias pertinentes en el territorio, estrategias que deben ser creadas con la comunidad educativa y desde un proceso de participación transparente.
- No continuar el trámite legislativo del artículo 2 del presente proyecto de ley, en tanto, se desconoce las prerrogativas de lo establecido en la Ley 115 de 1994 *Ley General de Educación* en cuanto al principio de la autonomía escolar y los desarrollos de los Proyectos Educativos Comunitarios (PEC) o de los Proyectos Educativos Institucionales del territorio, así como del diseño de estrategias pertinentes a los territorios y de las cuales las entidades territoriales son las garantes; y de los objetivos que actualmente se traza la Alianza Familia – Escuela, estrategia para promover el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes en su trayectoria educativa.