

Bogotá

Radicado No.
2023-EE-253938
2023-10-05 04:12:30 p. m.

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria General
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C



Referencia: Concepto al proyecto de ley No. 212 de 2023 Cámara

Respetada Doctora Amparo Yaneth, reciba un cordial saludo.

Con toda atención, me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No 212 de 2023 Cámara ***“Por medio de la cual se crea el Sistema General para la Atención Integral y Protección a Personas con Trastorno del neurodesarrollo y en condiciones similares y se dictan otras disposiciones”***.

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 Prescolar, Básica y Media


Copia:

- **Autores:** H.R. Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, H.R. Oscar Rodrigo Campo Hurtado, H.R. Jaime Rodríguez Contreras, H.R. John Edgar Pérez Rojas, H.R. Lina María Garrido Martín, H.R. Betsy Judith Pérez Arango, H.R. Hernando González, H.R. Javier Alexander Sánchez Reyes, H.R. Gersel Luis Pérez Altamiranda, H.R. Óscar Darío Pérez Pineda, H.R. Julio César Triana Quintero, H.R. Andrés Eduardo Forero Molina, H.R. Álvaro Leonel Rueda caballero, H.R. José Jaime Uscátegui Pastrana y H.R. Jorge Eliécer Tamayo Marulanda.
- **Ponente:** H.R. Adriana Carolina Arbeláez Giraldo

Revisó:

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

Aprobó:

Walter E. Asprilla Cáceres 
Jefe
Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:

Wilfer Orlando Várelo Quintero 
Viceministro de Educación Superior (E)

Concepto al proyecto de ley Estatutaria 212 de 2023 Cámara

“Por medio de la cual se crea el Sistema General para la Atención Integral y Protección a Personas con Trastorno del neurodesarrollo y en condiciones similares y se dictan otras disposiciones”

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto y motivación

La iniciativa tiene por objeto *“(…) garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con trastorno del neurodesarrollo y en condiciones similares, en igualdad de condiciones que las personas en situación de discapacidad en Colombia, brindándoles los apoyos y ajustes razonables que requieran para una efectiva inclusión. Además, pretende establecer un régimen legal basado en la estrategia que fomente el diagnóstico temprano y oportuno, la intervención inmediata, protección de la salud, rehabilitación, educación inclusiva en todos los niveles, capacitación, inserción laboral y social incluyendo cultura, recreación y deporte, así como fortalecimiento de las organizaciones y/o entidades que trabajan en beneficio de esta población”*.

En la exposición de motivos, informan los autores del proyecto de ley que *“El neurodesarrollo es un proceso crucial en la vida de cada individuo, ya que influye en su desarrollo cognitivo, emocional, social y físico. Promover el óptimo neurodesarrollo es fundamental para garantizar una vida saludable y el pleno desarrollo de las capacidades de cada persona”*.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, y en cumplimiento de las funciones asignadas mediante el Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional procede a emitir concepto respecto del proyecto de ley, en los siguientes términos:

✓ **El artículo 1 de la iniciativa establece:**

“ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con trastorno del neurodesarrollo y en condiciones similares, en igualdad de condiciones que las personas en situación de discapacidad en Colombia, brindándoles los apoyos y ajustes razonables que requieran para una efectiva inclusión. Además, pretende establecer un régimen legal basado en la estrategia que fomente el diagnóstico temprano y oportuno, la intervención inmediata, protección de la salud, rehabilitación, educación inclusiva en todos los niveles, capacitación, inserción laboral y social incluyendo cultura, recreación y deporte, así como fortalecimiento de las organizaciones y/o entidades que trabajan en beneficio de esta población”.

Al respecto, se considera importante que el título del proyecto *“Por medio de la cual se crea el Sistema General para la Atención Integral y Protección a Personas con Trastorno del neurodesarrollo y en condiciones similares y se dictan otras disposiciones”*, guarde coherencia con lo pretendido y con la naturaleza del tipo de ley estatutaria, la cual es emitir

disposiciones para la garantía de los derechos de las personas con trastorno del neurodesarrollo y en condiciones similares. Por lo tanto, se sugiere complementar el título de la iniciativa, dado que no solo se está creando un sistema, sino que también se está reconociendo que los derechos de las personas con trastornos del neurodesarrollo son fundamentales y que el Estado debe garantizarlos.

Asimismo, se recomienda sustituir la expresión de personas “*en condición de discapacidad*” por “*personas con discapacidad*”.

Por último, se informa que en el proyecto de ley estatutaria que lidera esta cartera ministerial, se hizo especial énfasis en la población con discapacidad y con trastornos de aprendizaje y se tomaron medidas para favorecer su inclusión, interacción y trayectoria educativa exitosa.

✓ **El artículo 4 de la iniciativa establece:**

“ARTÍCULO 4°. DEFINICIONES. *Para los efectos de la presente ley se tendrá en cuenta los siguientes conceptos: (...).”*

Sobre las definiciones relacionadas en el presente artículo, se recomienda revisar el marco normativo colombiano, particularmente, las de: Trastornos del Espectro Autista (T.E.A.), Déficit de Atención e Hiperactividad (TDAH) y Discapacidad Intelectual, ya que éstas están contenidas en la Resolución 1239 de 2022 “*Por la cual se dictan disposiciones en relación con el procedimiento de certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad*”, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En igual sentido, en el sector educativo, dichas definiciones se encuentran contenidas en el Instructivo para el registro en el Sistema Integrado de Matrícula SIMAT, en el cual se hace alusión a las categorías de discapacidad, capacidades o talentos excepcionales y trastornos específicos en el aprendizaje escolar y el comportamiento. Así mismo, en la Cartilla: “*Promover trayectorias educativas completas de niñas, niños y adolescentes con discapacidad*” y en las “*Orientaciones para el reporte de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT)*”, disponibles en:

- https://colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/files_public/2020-12/Documento%20SIMAT%20accesible.pdf
- https://www.sistemamatriculadas.gov.co/ayuda/manual_simat_v_7.0.7.46_ayuda.htm

Por otro lado, la Ley 2216 de 2022 “*Por medio de la cual se promueve la educación inclusiva y el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con trastornos específicos de aprendizaje*”, en su artículo 2, define los trastornos específicos del aprendizaje.

En consecuencia, es importante tener en cuenta las definiciones oficiales que el Ministerio de Salud y Protección Social, como ente rector, ha realizado, las cuales son las acogidas por el sector educativo, evitando así ambigüedades y fomentando claridad y uniformidad para garantizar una comprensión común de lo que se está regulando, con el propósito de evitar interpretaciones o comprensiones diferentes.

Por otro lado, cabe resaltar que los trastornos del neurodesarrollo no necesariamente son una discapacidad y que distingue diversos trastornos o alteraciones que no constituyen una discapacidad.

“El término trastorno del neurodesarrollo delimita un conjunto de dificultades del desarrollo de los individuos, cuyo origen es, en esencia, de índole neurobiológica. Los trastornos del neurodesarrollo reúnen características específicas (o síntomas identificables en la práctica clínica) que, por lo regular, generan malestar o afectan ciertas áreas del funcionamiento del individuo (Organización Panamericana de la Salud, 1992; APA, 2013; Regier, Narrow, Kuhl y Kupfer, 2012). En este sentido, determinados factores ambientales o del entorno de la persona pueden agudizar o minimizar la aparición, la evolución y la gravedad de los síntomas, pero no condicionan la presencia del trastorno (Parellada, 2009, p. 34)”¹.

En Convención de la ONU, 2006, se definió que: *“La discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno, que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”*. En armonía, la Ley 1346 de 2009 *“Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, indica que: “Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”*.

En este sentido, se invita a que en el marco de este proyecto de ley se tenga en cuenta para el sector educativo únicamente los trastornos del aprendizaje escolar, ya que la discapacidad intelectual y el autismo están contenidos en la Ley Estatutaria 1618 de 2013 *“Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”*. Así mismo, no se debe considerar la inclusión del Síndrome de Rett dentro del proyecto de ley, ya que este es un diagnóstico que se encuentra dentro de la categoría de discapacidad intelectual.

✓ **El artículo 6 de la iniciativa establece:**

“ARTÍCULO 6°. PROHIBICIONES. Durante la detección oportuna y atención específica de las personas con trastorno del neurodesarrollo y condiciones similares, queda prohibido: (...)

- e) *Negar el ingreso y permanencia en las Instituciones de educación públicas y privadas a nivel nacional, y aplicar pruebas de coeficiente intelectual como requisito para asignación de cupos escolares. (...)*”.

En cuanto al ingreso y permanencia de estudiantes en educación superior, es oportuno manifestar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 69 de la Constitución Política

¹ Ministerio de Educación Nacional (2017). Documento de orientaciones técnicas, administrativas y pedagógicas para la atención educativa a estudiantes con discapacidad en el marco de la educación inclusiva. Bogotá: Autor.

y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior (IES) gozan del principio constitucional de autonomía universitaria, en cuya virtud se encuentran facultadas para “(...) *darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional*”. (Subrayado fuera de texto)

Estas atribuciones tienen su origen en el respeto de la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa de la que gozan las instituciones de educación superior, y en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas se realice dentro de un clima libre de interferencias del poder público, tanto en el campo académico como en la orientación ideológica, y en el manejo administrativo y financiero del ente educativo.

La autonomía universitaria tiene como objeto central de protección el ejercicio de las libertades de cátedra, enseñanza, aprendizaje y opinión; así como la prestación del servicio público de la educación superior sin interferencias de los centros de poder ajenos al proceso formativo. Esta facultad pretende evitar la intromisión del poder público en la labor de las instituciones de educación superior como entes generadores del conocimiento.

Para la Corte Constitucional, la autonomía universitaria se erige como una garantía institucional, es decir, como una “*protección constitucional*” que se les confiere a las instituciones que prestan el servicio de educación universitaria, a fin de que los estudios superiores no estén sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por parte del Gobierno Nacional.

En la sentencia C-299 de 1994, el Tribunal Constitucional en cita manifestó que el marco legal al cual deben someterse las universidades tiene unos límites precisos y limitados que impiden que la ley pueda extender sus regulaciones a la organización académica o administrativa de estas entidades de educación superior. Tal es el caso de los aspectos relacionados con el manejo docente (selección y clasificación de sus profesores); la admisión del personal docente; los programas de enseñanza; las labores formativas y científicas; la designación de sus autoridades administrativas; el manejo de sus recursos, etc. La Corte resaltó que la interferencia del legislador en estos temas supone una vulneración de la autonomía universitaria.

Ahora bien, se aclara que las intervenciones admisibles a la autonomía son aquellas realizadas en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana; particularmente, sobre la universidad pública. Estas intervenciones suponen un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley.

En este sentido, son las instituciones de educación superior quienes organizan sus procesos de admisión y formativos, en el marco de su autonomía.

Bajo este contexto y teniendo en cuentas las consideraciones presentadas, se recomienda revisar el objetivo de lo planteado en el literal e), de tal manera que no se vea afectado el principio constitucional de la autonomía institucional, para lo cual se sugiere eliminar lo relacionado con el ingreso y permanencia de los estudiantes con trastorno del neurodesarrollo y condiciones similares.

✓ **El artículo 11 de la iniciativa establece:**

“ARTÍCULO 11°. COMPONENTES DE ATENCIÓN INTEGRAL EN EDUCACIÓN.

1. *En cuanto el componente de educación el Ministerio de Educación en compañía del Ministerio de Salud y Protección Social, intervendrá mediante la formulación de escenarios más inclusivos en beneficio de la persona con diagnóstico de Trastorno del neurodesarrollo y otras condiciones similares en su etapa escolar con elementos esenciales para su desarrollo psicomotor y neurológico, basándose en las condiciones o los diferentes grados cognitivos, con el fin de maximizar el desarrollo social y educativo mediante la inclusión con enfoque diferencial y así mismo el acceso y permanencia a una educación digna y de calidad; en los diferentes contextos socioculturales de esta población.*
2. *Garantizar que toda institución educativa en Colombia formal y no formal, pública o privada, desde la educación preescolar hasta la educación superior, tenga el conocimiento de las características presentadas por las personas con diagnóstico de Trastorno del neurodesarrollo y otras condiciones similares y las herramientas para el manejo en aula de clases, mediante el diseño de programa de intervención en aula en los diferentes niveles educativos, que será de conocimiento público y estará sujeto a modificaciones que beneficien en cualquier caso la integración de la persona.*
3. *Será de carácter obligatorio para todas las entidades educativas del país implementar la flexibilidad y adaptación curricular acorde con el Trastorno del neurodesarrollo y otras condiciones similares. Así mismo, queda prohibido a las instituciones educativas exigir exámenes de coeficiente intelectual como requisito para el ingreso.*
4. *Las entidades del estado deberán garantizar el acceso a la educación, sin distinción de su condición socioeconómica y brindar beneficios económicos que permitan que la población con diagnóstico de Trastorno del neurodesarrollo y otras condiciones similares”.*

sobre el particular, resulta importante resaltar que el artículo 46 de la Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la ley general de educación”, indica que “La educación para personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica o con capacidades intelectuales excepcionales, es parte integrante del servicio público educativo”; por lo que el servicio educativo se oferta dentro de un modelo alejado a la segregación, en el que todas las personas con trastornos específicos del aprendizaje escolar (como se denomina para el sector educativo los trastornos del neurodesarrollo) participen de manera plena y efectiva en espacios y ambientes de aprendizaje común, en el marco de la educación inclusiva.

En armonía con lo indicado, el artículo 36 de la Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, imprime un carácter perentorio a la responsabilidad del Estado en garantizar los derechos de todas las niñas, niños, las y los adolescentes, al establecer que: “(...) 2. Todo niño, niña o adolescente que presente anomalías congénitas o algún tipo de discapacidad, tendrá derecho a recibir atención,

diagnóstico, tratamiento especializado, rehabilitación y cuidados especiales en salud, educación, orientación y apoyo a los miembros de la familia o a las personas responsables de su cuidado y atención. Igualmente tendrán derecho a la educación gratuita en las entidades especializadas para el efecto”.

De igual forma, el marco normativo sobre la atención educativa ha cambiado de escenarios integradores, segregados y exclusivos para un grupo poblacional, hacia la educación inclusiva, entendida como un proceso transformador que valora y respeta la diversidad, asegura la participación y el acceso a oportunidades de aprendizaje para todas y todos independientemente de sus características y condiciones particulares.

Por su parte, el Decreto 1421 de 2017 *“Por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad”*, establece que la educación inclusiva implica tomar todas las medidas necesarias relacionadas con la provisión de los apoyos y ajustes razonables, teniendo en cuenta los fundamentos y los principios del Diseño Universal para el Aprendizaje - DUA para que el estudiante, independientemente de la discapacidad o la diversidad que presente, acceda, permanezca, avance y se promueva en el sistema educativo y logre trayectorias educativas completas.

Ahora bien, en desarrollo del Decreto arriba citado, esta cartera ministerial emitió la Directiva 4 de 2018, como una herramienta adicional que ofrece orientaciones para la garantía del derecho a la educación inclusiva, el desarrollo de los ajustes razonables y la provisión de apoyos.

Así mismo, el artículo 2.3.3.2.2.2.3 del Decreto 1075 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”*, indica que *“(…) Cada entidad territorial realizará las acciones necesarias que le permitan identificar el universo de niñas y niños de cinco (5) años de edad y facilitar el acceso a la educación inicial y, en particular, al primer grado obligatorio del sistema educativo. Así mismo, generará las estrategias pertinentes para mitigar las barreras de acceso como la extra-edad, la dispersión geográfica, condición de discapacidad, afectaciones por conflicto armado, la lengua materna distinta al castellano y cualquier otra que pueda afectar el acceso de las niñas y los niños a la educación”.*

De mayor importancia en este enmarque normativo, el sector educativo cuenta con la Ley 2216 de 2022 *“Por medio de la cual se promueve la educación inclusiva y el desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con trastornos específicos de aprendizaje”*, que tiene por objeto promover la educación inclusiva efectiva y el desarrollo integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes con trastornos específicos de aprendizaje desde la primera infancia hasta la educación media en las instituciones públicas y privadas del país.

Finalmente, se resalta que el Gobierno Nacional radicó en el Congreso de la República un proyecto de Ley estatutaria que define la educación como un derecho fundamental en todos sus niveles. Como principio a la inclusión, establece que *“El derecho fundamental a la educación se garantizará a través de políticas públicas que eliminen cualquier barrera, exclusión, discriminación o segregación que impida o dificulte a cualquier persona el disfrute de sus derechos. La inclusión promoverá la presencia, participación, promoción, desarrollo y aprendizaje exitoso de todas las personas y de los miembros de la comunidad educativa*

independiente de su origen, religión, grupo étnico, sexo, orientación sexual, género, discapacidad, capacidad o talento excepcional, trastorno específico del aprendizaje o del comportamiento, o alguna condición de salud adversa entre otras. (...)

En consideración de lo anterior, se concluye que el sector educativo ya cuenta con un marco normativo de protección de los derechos de las personas con trastornos del neurodesarrollo. Adicionalmente, se encuentra radicado en el Congreso de la República un proyecto de ley estatutaria que reafirma y complementa este marco de protección de derechos, por lo que se sugiere revisar la pertinencia de dar continuidad a las disposiciones referidas con el sector educativo en el proyecto de ley.

A partir de estas anotaciones, es importante dejar claro que lo que allí se propone está contemplado actualmente en el Decreto 1421 (para el caso de la población con discapacidad). Para la población con trastornos del aprendizaje (que pueden involucrar atención, memoria, concentración y que responden exclusivamente a demandas académicas), existe la Ley 2216 de 2022 la cual próximamente será reglamentada por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Para terminar, se reitera lo expuesto sobre el principio constitucional de autonomía universitaria previsto en el artículo 69 de la Constitución Política y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992; en el sentido que lo planteado en el numeral 3 del presente artículo podría llegar a vulnerar dicho principio constitucional, el cual faculta a las Instituciones de Educación Superior para definir y organizar sus labores formativas y académicas, a fin de que los estudios superiores no estén sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por parte del Gobierno Nacional o agentes externos. De este modo, recomendamos la eliminación de numeral 3 del artículo 11 de la iniciativa.

III. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional destaca la importancia de la iniciativa examinada; sin embargo, con el fin de que las normas sobre el sector educativo se agrupen de una manera armónica, razonada y suficiente en el ordenamiento jurídico colombiano, en ejercicio de las funciones asignadas en el Decreto 5012 de 2009, respetuosamente recomienda:

- Aclarar los conceptos planteados en la iniciativa, especialmente los relacionados con las *“personas con discapacidad”*; además, tener en cuenta la normativa vigente sobre la materia.
- Revisar la normativa vigente para así evitar duplicidad normativa. Adicionalmente, tener presente lo contemplado en el proyecto de ley estatutaria radicado por esta cartera ministerial, en el cual se hizo énfasis en la población con discapacidad y con trastornos del aprendizaje.
- Eliminar del literal e) del artículo 6, lo relacionado con el ingreso y permanencia de los estudiantes con trastorno del neurodesarrollo y condiciones similares. Asimismo, eliminar el numeral 3 del artículo 11, con el fin de prevenir una posible vulneración del principio constitucional de autonomía universitaria previsto en el artículo 69 de la Constitución Política y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.