



La educación  
es de todos

Mineducación

**Radicado No.**  
**2022-EE-134024**  
2022-06-16 12:32:08 p. m.

Bogotá D.C.,

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



**Referencia:** Concepto al Proyecto de Ley 303 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 303 de 2021 Cámara **“Por medio de la cual se adoptan medidas para promover la inclusión educativa de la población sorda en Colombia”**, 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.S. Victoria Sandino Simanca Herrera, H.S. Antonio Sanguino Páez, H.S. Wilson Arias Castillo, H.S. Alexander López Maya, H.S. Griselda Lobo Silva, H.R. Wilmer Leal Pérez, H.R. León Fredy Muñoz Lopera, H.R. María José Pizarro Rodríguez, H.R. Abel David Jaramillo Largo, H.R. César Augusto Pachón Achury, H.R. Carlos Alberto Carreño Marín  
Ponente: H.R. Wilmer Leal

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

Revisó: Claudia Milena Gómez Díaz – Directora de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media  
Javier Augusto Medina Parra – Director de Fortalecimiento a la Gestión Territorial  
Jaime Rafael Vizcaino Pulido - Director de Primera Infancia  
Kerly Agamez Berrio - Asesora Despacho VEPBM  
Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra  
Paola Portilla Vallejo – Asesora Despacho Ministra



## **Concepto al Proyecto de Ley 303 de 2021 Cámara «Por medio de la cual se adoptan medidas para promover la inclusión educativa de la población sorda en Colombia»**

### **I. CONSIDERACIONES GENERALES**

#### **Objeto**

El proyecto de ley tiene por objetivo implementar medidas que propendan por la inclusión efectiva de la población sorda en el sistema educativo colombiano. Se pretende materializar la implementación de la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos OBBS, con miras a buscar la protección de los intereses de las personas sordas o con discapacidad auditiva.

De igual manera, el proyecto de ley faculta a las entidades territoriales certificadas en educación para que mediante acto administrativo determinen la institución o instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media que deberán implementar la OBBS en su respectivo territorio, organizando la matrícula de estudiantes sordos en la menor cantidad posible de instituciones educativas oficiales, con el fin de multiplicar las oportunidades de interacción entre los estudiantes sordos como pares lingüísticos y optimizar el recurso disponible para ello e incorporen los ajustes razonables que requieran los estudiantes sordos para recibir una enseñanza pertinente y de calidad. Así mismo, se establece que las entidades territoriales certificadas en educación organizarán su planta de personal docente de tal forma que cuenten con docentes bilingües y el personal de apoyo que se requiera para la efectividad de la oferta.

Finalmente, el proyecto dispone que los centros educativos de preescolar, básica y media, educación superior y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, de naturaleza privada, deberán asegurar que los estudiantes sordos cuenten con los ajustes razonables y con el personal idóneo requerido, especialmente en lo que se refiere a la contratación de intérpretes, modelos lingüísticos y docentes bilingües cualificados para orientar los procesos pedagógicos de los estudiantes sordos.

#### **Motivación de la iniciativa**

Los autores del proyecto de ley fundamentan la propuesta en marco constitucional y legal que incluye la Constitución Política en sus artículos 13, 42, 47, 54 y 68; la Ley 982 de 2005 *por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordo-ciegas y se dictan otras disposiciones*. La Ley Estatutaria 1618 de 2013 *por la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los Derechos de las Personas con discapacidad*, el decreto 1075 de 2015 *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*, 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* y la Ley 2049 de 2020 por la cual se crea el consejo nacional de planeación lingüística de la Lengua de Señas Colombiana (LSC) con el objetivo de concertar la política pública para sordos del país.

De igual manera citan al Instituto Nacional para Sordos - INSOR con informes frente a estadísticas y la atención de las personas sordas en los sectores educativo y laboral y a la Sala situacional de las Personas con Discapacidad donde se relacionan cifras de los años 2002 al 2018 ya que de cada 100 colombianos 3 están en el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), lo cual equivale al 2,9% de la población



(1.448.889 colombianos), de estos, el 59% es mayor a 50 años de edad (843.584), mientras que el 11% es menor de edad (159.378). Así mismo, hacen referencia a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la cual reconoce y promueve el uso de las lenguas de señas, establece que tienen el mismo estatus que las lenguas habladas y obliga a los estados parte a que faciliten su aprendizaje y promuevan la identidad lingüística de la comunidad de las personas sordas. Además, establece que el acceso temprano a la misma y a los servicios en este lenguaje, incluida una educación de calidad en esa lengua, es vital para el crecimiento y el desarrollo de las personas sordas y decisivo para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible.

Por parte de los autores se presentan consideraciones frente a la implementación de la Oferta Bilingüe Bicultural y su importancia para el desarrollo de las personas sordas y su inclusión en el sector educativo.

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 gran importancia para garantizar el principio de publicidad de los proyectos de ley. Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional que *“El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional (...)*<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>

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<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



En el contexto mencionado, la exposición de motivos informa la intención del proyecto de implementar medidas que propendan por la inclusión efectiva de la población sorda en el sistema educativo colombiano. De igual manera, se pretende materializar la implementación de la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos OBBS, con miras a buscar la protección de los intereses de las personas sordas o con discapacidad auditiva.

Sin embargo, el proyecto de ley en su exposición de motivos no tiene en cuenta los requisitos actuales para los títulos habilitantes para el desarrollo de la labor docente en el sector educativo en el país; así como tampoco observa la normativa actual donde lo propuesto en el articulado de la iniciativa legislativa se encuentra incluido en el Decreto 1421 de 2017 y la Directiva 4 de 2018, así como en las Orientaciones Generales sobre la oferta bilingüe bicultural expedidas por el INSOR en 2020.

## II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración y, en cumplimiento de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que es de su competencia el estudio del presente proyecto de ley, pues las acciones que se contemplan implican la prestación y organización del servicio de educación.

- **Sobre la Educación Inclusiva**

La protección a las personas con discapacidad se encuentra inserto desde la Constitución Política que en su artículo 47 prescribe que *“El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”*, así mismo, en relación con el sistema educativo, en el artículo 68 señala que *“La educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”*.

Por su parte, la Ley 115 de 1994 “Ley General de Educación” en su artículo 46 dispuso que la educación de las personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognoscitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales, es parte integrante del servicio público educativo.

En razón a lo anterior, el Estado Colombiano ha buscado consolidar procesos con los cuales se garanticen los derechos de las personas con discapacidad, dando cumplimiento a los mandatos constitucionales indicados en precedencia, los tratados internacionales como la Convención de las Naciones Unidas y la legislación nacional, en particular la Ley 361 de 1997 *“Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”*, la Ley 762 de 2002 *“Por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”*, Ley 1145 de 2007 *“Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones”*, Ley 1346 de 2009 *“Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”*, Ley 1616 de 2013 *“Por medio de la cual se expide la ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones”*, Ley 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.”*, la Ley 1098 de 2006 *“Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”* y la Ley 1804 de 2016 *“Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras*



*disposiciones*”, que han impuesto de manera imprescindible la corresponsabilidad de las autoridades públicas, las instituciones educativas y, primordialmente, la familia.

En ese contexto normativo, el artículo 11 de la Ley Estatutaria 1618, ordenó al Ministerio de Educación Nacional reglamentar “(...) *el esquema de atención educativa a la población con discapacidad, fomentando el acceso y la permanencia educativa con calidad, bajo un enfoque basado en la inclusión del servicio educativo*”, así mismo, el numeral 4 de este artículo, también le atribuye un enfoque inclusivo a la educación superior.

Con fundamento en lo anterior, las Secciones 1 y 2 del Capítulo 5, Título 3, Parte 3, Libro 2 artículos 2.3.3.5.2.1.1 y ss, del Decreto 1075 de 2015 “*Único reglamentario del Sector Educativo*”, organizan el servicio de apoyo pedagógico que deben ofertar las entidades territoriales certificadas en educación para atender los estudiantes de preescolar, básica y media con discapacidad o con capacidades o talentos excepcionales en el marco de la educación inclusiva, reglamentando la ruta, el esquema y las condiciones para la atención educativa en estos niveles, estableciendo disposiciones entre las cuales se destacan las relacionadas con:

- Recursos financieros, humanos y técnicos para la atención educativa pertinente y de calidad a la población con discapacidad
- Esquema de atención educativa (Responsabilidades del Ministerio de Educación, entidades territoriales certificadas en educación, establecimientos educativos públicos y privados
- Oferta educativa pertinente para personas con discapacidad.
- Acceso al servicio educativo para personas con discapacidad.
- *Permanencia en el servicio educativo para personas con discapacidad.*
- Construcción e implementación de los Planes Individuales de apoyos y ajustes razonables (PIAR).
- Promoción del bienestar auditivo comunicativo y prevención de la discapacidad auditiva comunicativa.

En cuanto a los recursos financieros, humanos y técnicos para la atención educativa pertinente y de calidad a la población con discapacidad, el artículo 2.3.3.5.2.2.2 dispone:

*Artículo 2.3.3.5.2.2.2. Líneas de inversión. De conformidad con el artículo anterior, las entidades territoriales certificadas en educación deberán garantizar la prestación eficiente y oportuna del servicio educativo al interior de su jurisdicción y, para ello, podrán, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones más los recursos propios que decidan destinar, implementar las siguientes líneas de inversión a favor de los estudiantes con discapacidad: i) creación de empleos temporales de docentes de apoyo pedagógico, viabilizados anualmente por el Ministerio de Educación Nacional, para el acompañamiento a establecimientos educativos y docentes de aula, los cuales quedarán adscritos a las plantas de las respectivas entidades territoriales certificadas; ii) contratación de apoyos que requieran los estudiantes, priorizando intérpretes de la Lengua de señas Colombiana - Español, guías intérpretes, modelos lingüísticos, mediadores y tiflólogos, y iii) herramientas técnicas, tecnológicas y didácticas pertinentes de acuerdo a la reglamentación establecida en las siguientes subsecciones.*

Por su parte, en relación con la oferta educativa pertinente para personas con discapacidad, el artículo 2.3.3.5.2.3.2 dispone:

**Artículo 2.3.3.5.2.3.2. Oferta educativa pertinente para personas con discapacidad. Para garantizar una educación pertinente y de calidad, las entidades territoriales certificadas organizarán**



la oferta educativa que responda a las características de las personas con discapacidad identificadas en su territorio, siguiendo las orientaciones técnicas, administrativas y pedagógicas emitidas por el Ministerio de Educación Nacional, así:

**1. Oferta General:** esta oferta corresponde a la ofrecida para todos los estudiantes del país, dentro de la cual tendrán acceso todos los estudiantes con discapacidad, quienes, de igual manera que opera en el sistema general, deberán ser remitidos al establecimiento educativo oficial o contratado más cercano a su lugar de residencia, y al grado acorde a su edad cronológica. Para cada uno de los casos y conforme a las características del estudiante, contará con los ajustes razonables definidos en el PIAR, dentro de los espacios, ambientes y actividades escolares, con los demás estudiantes. En el evento que no sea posible cerca al lugar de residencia, por algún motivo justificado, se garantizarán los servicios de transporte y alimentación, si es el caso.

**2. Oferta bilingüe bicultural para población con discapacidad auditiva:** la Modalidad Bilingüe - Bicultural es aquella cuyo proceso de enseñanza - aprendizaje será en la Lengua de Señas Colombiana - Español como segunda lengua y consiste en la destinación de establecimientos educativos regulares, en los que se contarán con aulas paralelas y docentes bilingües que impartan la formación en lengua de señas, y otros apoyos tecnológicos, didácticos y lingüísticos requeridos, entre los que están los intérpretes de Lengua de Señas Colombiana y modelos lingüísticos. Para tal efecto, las entidades podrán centralizar esta oferta educativa en uno o varios establecimientos educativos y garantizar el transporte para aquellos a quienes les implique desplazarse lejos de su lugar de residencia.

Para hacer efectivo el derecho a la educación de las personas con discapacidad auditiva, la entidad territorial asesorará a las familias y a estos estudiantes, para optar (i) por la oferta general en la cual el estudiante ingresa a un aula regular y se le brindan los apoyos determinados en el PIAR conforme su particularidad, sin contar entre estos apoyos con intérprete de lengua de señas colombiana - Español, ni modelo lingüístico, o (ii) por una modalidad bilingüe-bicultural ofrecida por establecimientos educativos con aulas paralelas que fortalezcan la consolidación de la lengua y de la comunidad.

En lo referente a la oferta educativa privada el citado decreto en su artículo 2.3.3.5.2.2.3 reza:

**Artículo 2.3.3.5.2.2.3. De las instituciones educativas de naturaleza privada.** Las instituciones educativas privadas que presten el servicio público de educación de preescolar, básica y media deberán garantizar la accesibilidad, los recursos y los ajustes razonables para atender a los estudiantes con discapacidad.

Bajo ese contexto, las Entidades Territoriales Certificadas en educación cuentan con los recursos que se giran a través del Sistema General de Participaciones -SGP; por cada estudiante con discapacidad reportado en el Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT, se gira un 20% o porcentaje adicional, de conformidad con la disponibilidad presupuestal que haya en cada vigencia, y que por nivel y zona defina anualmente la Nación, los cuales deben utilizar para a favor de los estudiantes con discapacidad. Así mismo, podrán crear empleos temporales de docentes de apoyo pedagógico para el acompañamiento a establecimientos educativos y docentes de aula, los cuales quedarán adscritos a las plantas de las respectivas entidades territoriales certificadas y también podrán contratar los apoyos que requieran los estudiantes, priorizando intérpretes de la Lengua de señas colombiana –español.

Esta guía también plantea que cada secretaría de educación del país tiene la responsabilidad de organizar la oferta educativa para atender a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos con



discapacidad, describe los tipos de oferta y las consideraciones a tener en cuenta para cada una de ellas. Como se indicó anteriormente, se tiene:

**Oferta general:** Es la base de la educación inclusiva o para todos, que facilita que todo estudiante de una comunidad asista al establecimiento educativo más cercano a su lugar de residencia y estudie con pares de su edad, contando con las condiciones, ajustes y apoyos requeridos para aprender, desarrollarse y participar en el entorno educativo. En esta oferta general se resalta también la oferta que se brinda en las zonas rurales y rurales dispersas la atención en aulas multigradas y otros modelos educativos existentes.

Luego se encuentra la **Oferta Bilingüe,** en donde las secretarías de educación podrían considerar la destinación de establecimientos educativos regulares, en los que se contará con aulas paralelas y docentes bilingües que impartan la formación en lengua de señas, y otros apoyos tecnológicos, didácticos y lingüísticos requeridos, entre los que están los intérpretes de Lengua de Señas Colombiana y modelos lingüísticos.

Esta propuesta establece espacios diferentes al aula regular, en donde los estudiantes sordos estarían en lo que se denominan aulas paralelas, lo cual resuelve una de las necesidades que puede tener la población sorda como es el uso de la lengua de señas colombiana, pero deja por fuera los demás preceptos de la educación inclusiva, que efectivamente busca generar equidad y pertinencia en la oferta educativa.

Teniendo en cuenta lo anterior y siendo consecuentes con los logros alcanzados como país en lo relacionado con la educación inclusiva, se podrían entonces centrar los esfuerzos para que se fortalezca la oferta general, en donde hoy los estudiantes sordos se encuentran vinculados al sistema educativo. Las entidades territoriales certificadas incluyen en sus planes de formación docente la enseñanza de la lengua de señas colombiana, que permite a los docentes de aula regular contar con esta herramienta que facilita la comunicación de las y los maestros que tengan en su grupo estudiantes sordos y en el eventual caso de tener en algún momento en su grupo algún estudiante sordo, lo que aporta a eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación.

La formación docente es una alternativa que puede ser fortalecida desde dos líneas de acción, por un lado, como se mencionó anteriormente, incluir en los planes de formación docente la oferta de formación que permita conocer y aprender el lenguaje de señas colombiano y por otro lado que dentro del pensum del establecimiento de educación superior que forman a los futuros maestros se contemple la enseñanza de lengua de señas colombiana desde su proceso inicial.

De esta manera se fortalecería la posibilidad de que los estudiantes con discapacidad auditiva tengan una comunicación directa con sus maestros, y sin la intermediación de un intérprete, que fortalezca su permanencia en el sistema educativo y su trayectoria educativa completa, sin tener que ocupar espacios diferenciados de sus pares dentro de las instituciones educativas.

Adicionalmente, se informa que, con el acompañamiento del Comité de Discapacidad, el Ministerio de Educación Nacional en el marco de sus competencias, elaboró *“La Guía para la implementación del Decreto 1421 de 2017”* cuyo propósito es brindar orientaciones, hacer precisiones y socializar algunas de las estrategias en las cuales es fundamental apoyarse para el logro de la prestación del servicio educativo inclusivo con calidad y pertinencia. Esta guía puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-374740.html>



Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional elaboró otros documentos técnicos relativos a la atención educativa de las personas con discapacidad en el marco de la educación inclusiva.

1. Orientaciones técnicas, administrativas y pedagógicas para la atención educativa a estudiantes con discapacidad, en el marco de la educación inclusiva, la cual se encuentra disponible en: [http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-360293\\_foto\\_portada.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-360293_foto_portada.pdf)
2. Orientaciones para la transición educativa de los estudiantes con discapacidad y con capacidades y talentos excepcionales en la educación inicial, básica y media, ver en: [http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-360294\\_foto\\_portada.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-360294_foto_portada.pdf)

Por otra parte, y en relación con la educación inicial, la cual, fue reconocida en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 *“Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”*, como un derecho impostergable de los niños y niñas desde la gestación (cero años) hasta los 6 años, y es definida en el artículo 5 la Ley 1804 de 2016 *“Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones”*, como *“un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso”* de manera que la prestación del servicio educativo en el nivel preescolar hace parte de su garantía, se resalta que bajo este marco normativo, el sistema educativo se contempla como un entorno fundamental en el que transcurre gran parte de la vida de las niñas y los niños de primera infancia, y en el que se deben asegurar las condiciones humanas, materiales, pedagógicas y sociales para promover el desarrollo integral.

La Ley 1804 de 2016 trae explícitas las Funciones del Ministerio de Educación Nacional en el artículo 13, en donde además se señala que es la instancia encargada de definir la línea técnica para la educación inicial. Así las cosas, el sistema educativo vincula dentro de sus preceptos contemplar la diferencia más allá de la discapacidad, lo que permite situar la mirada en el reconocimiento y valoración de cada persona desde su potencial y capacidades. En este sentido, la Política de Estado: *“concibe a las niñas y los niños como sujetos de derechos, únicos y singulares, activos en su propio desarrollo, así como interlocutores válidos, integrales, y reconoce al Estado, la familia y la sociedad como garantes de sus derechos”*, de manera que el sector educativo, hace todos los ajustes razonables que permitan la garantía de sus derechos.

El Ministerio de Educación Nacional en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -CIPI, en cumplimiento de su misionalidad, de sus competencias y de las facultades legales dispuestas en la Ley 1804 de 2016, construyó la línea técnica y pedagógica de la educación inicial y del nivel de preescolar. Los referentes técnicos pueden ser consultados en los siguientes vínculos: <https://www.mineduccion.gov.co/portal/Educacion-inicial/Referentes-Tecnicos/341880:Referentes-Tecnicos>  
<http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/primerainfancia>

Como se observa, se resalta que en Colombia ya existe un amplio marco legal y reglamentario relacionado con la educación inclusiva y que protege a la población sorda, a través del cual, se busca garantizar a todas y todos los niños, niñas y adolescentes su trayectoria educativa, que fomente el aprendizaje y su participación, sin ningún tipo de limitación o discriminación.





Así las cosas, como se manifestó anteriormente, el sistema educativo vincula dentro de sus preceptos contemplar la diferencia más allá de la discapacidad, lo que permite situar la mirada en el reconocimiento y valoración de cada persona desde su potencial y capacidades de manera que el sector educativo hace todos los ajustes razonables que permitan a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, ingresar al sistema, permanecer en él y disfrutar de su trayectoria educativa completa, razón por la cual se sugiere respetuosamente no continuar con el trámite legislativo de este artículo de la iniciativa.

- **Sobre el artículo 2**

El artículo 2 del proyecto de ley establece:

***Implementación de la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS).*** Las entidades territoriales certificadas en educación determinarán mediante acto administrativo la institución o instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media que deberán implementar la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS) en su respectivo territorio.

*Las referidas entidades harán esta determinación procurando organizar la matrícula de estudiantes sordos en la menor cantidad posible de instituciones educativas oficiales, con el fin de multiplicar las oportunidades de interacción entre los estudiantes sordos como pares lingüísticos y optimizar el recurso disponible para ello.*

Frente a lo expresado en este artículo es importante destacar que el Decreto 1421 de 2017 en el artículo 2.3.3.5.2.3.2. “Oferta educativa pertinente para personas con discapacidad”. Define la Oferta bilingüe bicultural para población con discapacidad auditiva como aquella cuyo proceso de enseñanza - aprendizaje será en la Lengua de Señas colombiana - Español como segunda lengua y consiste en la identificación de establecimientos educativos regulares, en los que se contará con aulas paralelas y docentes bilingües que impartan la formación en lengua de señas, y otros apoyos tecnológicos, didácticos y lingüísticos requeridos, entre los que están los intérpretes de Lengua de Señas colombiana y modelos lingüísticos. Para tal efecto, las entidades podrán centralizar esta oferta educativa en uno o varios establecimientos educativos y garantizar el transporte para aquellos a quienes les implique desplazarse lejos de su lugar de residencia.

Así mismo el párrafo 1 determina que el Ministerio de Educación, en coordinación con el INSOR o quien haga sus veces, conforme a las funciones establecidas en el marco normativo, asesorará y brindará lineamientos para la organización de la oferta educativa para los estudiantes con discapacidad auditiva que opten por la modalidad bilingüe bicultural.

La oferta bilingüe bicultural para sordos consiste en la estructuración de entornos educativos que les permitan a los estudiantes sordos contar con la posibilidad de desarrollar sus competencias en, por lo menos, dos lenguas (Lengua de Señas Colombiana y el español) y la gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Implementar la oferta es factible cuando existe concentración de personas con discapacidad auditiva y se conforman grados o ciclos exclusivos de estudiantes sordos en sedes específicas o en aulas paralelas a las de los estudiantes oyentes. Lo ideal es conformar un aula por cada grado planeando progresivamente su estructuración en todos los niveles de la educación formal. Estas aulas pueden ser (i) aula paralela, (ii) aula multigrado en primaria, (iii) escolarización con intérprete en secundaria, sin aula paralela.



Por lo anterior, es claro que lo expresado en el artículo 2 del presente proyecto de ley está contemplado en el Decreto 1421 de 2017, razón por la cual se sugiere respetuosamente no continuar con el trámite legislativo de este artículo de la iniciativa.

- **Sobre los artículos 3, 4 y 5**

El artículo 3 del proyecto de ley establece:

**Implementación de ajustes razonables.** *Las entidades territoriales certificadas en educación deberán asegurar que la institución o instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media de su jurisdicción que implementen la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS) incorporen los ajustes razonables que requieran los estudiantes sordos para recibir una enseñanza pertinente y de calidad.*

*En ese sentido, las entidades territoriales certificadas en educación organizarán su planta de personal docente de tal forma que la institución o instituciones educativas oficiales que realicen la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS) cuenten con docentes bilingües y el personal de apoyo que se requiera para la efectividad de la oferta.*

**Disponibilidad de los ajustes razonables.** *Las entidades territoriales certificadas en educación garantizarán que la institución o instituciones educativas oficiales que implementen la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS) cuenten con los ajustes razonables y con el personal requerido durante todos los días del calendario escolar.*

*Para tales efectos, las entidades territoriales certificadas en educación podrán crear empleos de: i) docentes bilingües en LSC - español para el nivel de la básica primaria y en los diferentes campos del saber; y ii) docentes bilingües para la enseñanza del español escrito como segunda lengua para personas sordas, siguiendo las directrices establecidas por el Gobierno nacional.*

*Parágrafo Primero. El Ministerio de Educación Nacional definirá los perfiles, requisitos académicos, experiencia profesional y funciones que deben cumplir quienes aspiren a ocupar los empleos de docente bilingüe de que trata el presente artículo, dentro del sistema de carrera especial docente.*

*Parágrafo Segundo. El Ministerio de Educación Nacional incluirá en todos los sistemas de información relacionados con la educación en primera infancia, primaria y media el registro de la información de la población sorda que atienden en el sector educativo, los grados de la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS), los cupos disponibles, los docentes bilingües, apoyos educativos e intérpretes en LSC y demás datos que permitan la prestación oportuna del servicio en condiciones de eficiencia y equidad, de manera que asegure el acceso y la permanencia de los estudiantes sordos de los niveles de educación de preescolar, básica y media. Para lo cual, el Ministerio garantizará que el reporte de información sea veraz y cumpla con los principios de calidad y oportunidad.*

**Disponibilidad de los ajustes razonables y del personal de apoyo en centros educativos privados.** *Los centros educativos de preescolar, básica y media, educación superior y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, de naturaleza privada, deberán asegurar que los estudiantes sordos cuenten con los ajustes razonables y con el personal idóneo requerido, especialmente en lo que se refiere a la contratación de intérpretes, modelos lingüísticos y docentes bilingües cualificados para orientar los procesos pedagógicos de los estudiantes sordos.*



Con el propósito de dar mayor claridad a las consideraciones técnicas relacionadas con lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 se abordarán los siguientes ítems: **a) Estructura del servicio educativo y el ejercicio docente. b) Idoneidad profesional en el sector oficial,**

**a) Estructura del servicio educativo y el ejercicio docente en la educación básica en el ciclo de primaria en el Sector Oficial**

La educación en Colombia ha sido definida como un servicio público que cumple una función social que busca la formación integral de los ciudadanos con base en los derechos, principios y fundamentos constitucionales, ahora, la educación cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad, y es por ello, que, esta alcanza un pilar fundamental en los desarrollos de los fines del Estado.

De acuerdo con el desarrollo normativo, con la promulgación de la Constitución Política y la Ley 115 de 1994, se estableció la necesidad de organización del servicio educativo, de tal forma que permitiera cumplir con los fines del servicio (artículo 5), la enseñanza obligatoria de la educación formal y los objetivos de los niveles de la educación preescolar, básica y media.

Como se expresó inicialmente, en Colombia la educación ha sido definida como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

Partiendo de ello, la Ley 115 de 1994, dispuso que el sistema educativo colombiano lo conforman: la educación preescolar, la educación básica (primaria cinco grados y secundaria cuatro grados), la educación media (dos grados y culmina con el título de bachiller.)

En razón a la conformación y organización del sistema educativo colombiano, el Estado ha realizado acciones para lograr la cobertura de calidad y protección del servicio educativo, entre dichas tareas, se encuentra la profesionalización y ejercicio de la docencia a manos de personas idóneas de impartir una formación de calidad, de diseñar y desarrollar propuestas curriculares pertinentes dentro del sistema, por ello ha sido enfático en requerirle a las instituciones educativas de educación superior que los programas que imparta logren el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación en una dimensión global que permita el desarrollo de las funciones de la docencia en cada uno de sus niveles, ciclos, áreas de conocimiento, como también la definición de los cargos requeridos en la prestación de dicho servicio.

Sobre esa particularidad de los cargos requeridos para la prestación del servicio educativo, se identifica que el Estatuto de Profesionalización Docente - Decreto 1278 de 2002, definió quiénes pueden ser docentes y así mismo qué se entiende por la función docente, así:

*(...) **Artículo 3. Profesionales de la Educación.** Son profesionales de la educación las personas que poseen título profesional de licenciado en educación expedido por una institución de educación superior; los profesionales con título diferente, legalmente habilitados para ejercer la función docente de acuerdo con lo dispuesto en este decreto; y los normalistas superiores.*

***Artículo 4. Función docente.** La función docente es aquella de carácter profesional que implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza - aprendizaje, lo cual incluye el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación de los mismos procesos y sus resultados, y de otras actividades educativas dentro del marco del proyecto educativo institucional de los establecimientos educativos. La función docente, además de la asignación académica, comprende*



*también las actividades curriculares no lectivas, el servicio de orientación estudiantil, la atención a la comunidad, en especial de los padres de familia de los educandos; las actividades de actualización y perfeccionamiento pedagógico; las actividades de planeación y evaluación institucional; otras actividades formativas, culturales y deportivas, contempladas en el proyecto educativo institucional; y las actividades de dirección, planeación, coordinación, evaluación, administración y programación relacionadas directamente con el proceso educativo. Las personas que ejercen la función docente se denominan genéricamente educadores, y son docentes y directivos docente. (...)*

Partiendo de ello, y en ejercicio de las competencias asignadas en la Ley 115 de 1994 y Ley 715 de 2001, a través del Decreto 1075 de 2015, en su artículo 2.4.6.3.3, modificado por el artículo 9 del Decreto 2105 de 2017, se establecieron tres tipos de cargos en el sistema educativo oficial: **docentes de aula, docentes orientadores y docentes de apoyo pedagógico.**

Los **docentes de aula** han sido definidos como aquellos que, prestan sus servicios mediante una asignación académica a través de asignaturas y/o proyectos pedagógicos curriculares para desarrollar, en los niveles de básica y media, las áreas obligatorias o fundamentales y optativas, y en el nivel de preescolar, así mismo, estos participan de las experiencias de socialización pedagógicas y recreativas, de conformidad con el plan de estudios adoptado por el Consejo Directivo del establecimiento educativo.

Los cargos de docentes de aula serán ejercidos por, **a)** Docentes de preescolar, **b)** Docentes de primaria; **c)** Docentes de áreas de conocimiento de básica y media en las áreas de que tratan los artículos 23 y 31 de la Ley 115 de 1994, su asignación académica y la jornada laboral están conforme a lo indicado en los artículos 2.4.3.2.1 y 2.4.3.3.3 del Decreto 1075 de 2015.

En razón a la conformación y organización del sistema educativo colombiano, el Estado realiza acciones para lograr el cobertura de calidad y protección del servicio educativo, entre ellas se encuentra la profesionalización y ejercicio de la docencia a manos de personas idóneas de impartir una formación de calidad, de diseñar y desarrollar propuestas curriculares pertinentes dentro del sistema, y por ello ha sido enfático en requerirle a las instituciones educativas de educación superior que los programas que imparta logren el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación en una dimensión global que permita el desarrollo de las funciones de la docencia en cada uno de sus niveles, ciclos, áreas de conocimiento.

Verificado lo citado y el papel de los docentes con la organización del servicio se identifica que, en la educación básica en el ciclo de primaria estos tienen como propósito principal la formación de niños y niñas integrales para de esta manera articular el ser, el saber, el saber hacer, saber vivir y convivir, y poder con ello, dinamizar los procesos educativos como puente de transición entre el preescolar, la básica primaria y éste con el ciclo de básica secundaria.

En cumplimiento de esos objetivos en el ciclo de primaria, la formación académica de estos educadores se encuentra centrada en el conocimiento de saberes básicos de lenguaje, matemáticas, ciencias y competencias ciudadanas, como de filosofía en la educación, educación física, artística, lenguas extranjeras, dominio pedagógico; y es por esto que este cargo es desempeñado por licenciados y normalistas superiores, sin ser obligatorio el énfasis o dominio específico, en tanto se requiere un conocimiento amplio en la formación inicial de los menores.

En consecuencia, de lo anterior y lo señalado en el proyecto de ley, los cargos de i) docente bilingües en LSC – español para el nivel de básica primaria y los diferentes campos del saber y



ii) docentes bilingües para la enseñanza del español escrito como segunda lengua para personas sordas, requieren de la especificidad y la creación de un nuevo cargo y perfil, lo cual obligaría al sistema educativo oficial a replantear su estructura y obligaría a fijar cargos en los ciclos los cuales a hoy no se tienen previstos ni viabilizados, así como a efectuar modificaciones a la norma que implican un impacto financiero en la destinación de recursos para asignar más docentes para cubrir dicha oferta educativa.

Sin embargo, es preciso indicar que en la actualidad el país cuenta con 943 cargos de docentes de apoyo y en 18 Entidades Territoriales Certificadas en Educación que solicitaron planta temporal de docentes de apoyo pedagógico, se viabilizaron 240 cargos para la atención educativa a niños con necesidades educativas especiales, dentro de dicha atención se encuentran los niños, niñas y adolescentes con limitaciones auditivas.

### **b) Idoneidad profesional en el sector oficial**

Dentro del marco normativo relacionado con el ejercicio de la docencia y buscando la profesionalización<sup>5</sup> y el mejoramiento de la calidad de la educación en el país, mediante la expedición de la **Ley 115 de 1994**, el legislador introdujo un cambio en relación a los títulos académicos idóneos para el ejercicio de la docencia, señalando que para el ejercicio de esta, se requiere el título de normalista superior, licenciado en educación o título profesional diferente a licenciado (artículos 116, 118, y 119). El artículo 3 del Estatuto de Profesionalización de Docente Decreto Ley 1278 de 2002, en su artículo 3º, reiteró que los títulos a tener en cuenta para el ejercicio de la docencia son los de normalistas superiores, licenciados y profesionales con título diferente a licenciado.

Según lo anterior, el ejercicio de la carrera docente en el sector oficial tiene su fundamento en la ley y en la Constitución política, particularmente en el artículo 122 Superior que dispone “*no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento*”. En este contexto se expedieron las Resoluciones 15683 de 2016 y 253 de 2019, donde se establecieron los requisitos de título exigidos al educador en sector oficial para el desempeño de directivo docente, docente de aula y docente orientador, de manera que se encuentra que en la actualidad el docente de lengua de señas no cuenta con un perfil definido por la normativa. Por lo anterior, y de aprobarse el proyecto de ley, resultaría necesario diseñar un perfil y funciones específicas para estos nuevos cargos, que implicaría un impacto fiscal.

Por otro lado, en relación con los artículos 3, 4 y 5 es necesario destacar que los ajustes razonables son definidos en el Decreto 1421 de 2017 como acciones, adaptaciones, estrategias, apoyos, recursos o modificaciones necesarias y adecuadas del sistema educativo y la gestión escolar, basadas en necesidades específicas de cada estudiante, que persisten a pesar que se incorpore el Diseño Universal de los Aprendizajes, y que se ponen en marcha tras una rigurosa evaluación de las características del estudiante con discapacidad. A través de estas se garantiza que estos estudiantes puedan desenvolverse con la máxima autonomía en los entornos en los

---

<sup>5</sup> “La importancia de la profesionalización de la educación se ve reflejada en el fin último que pretende alcanzar: asegurar la idoneidad ética y pedagógica de los docentes. Pese al dicho del demandante sobre la contradicción de la medida con diversas normas de derechos fundamentales, lo cierto es que ni existe prohibición expresa al legislador que le impida propender por la profesionalización de la actividad docente, sea pública o privada, como tampoco esta finalidad se muestra prescindible o irrelevante a la luz de la necesidad de ‘un personal altamente calificado que cuente con los medios materiales e intelectuales apropiados para dedicarse a la formación de hombres’ y mujeres.” (Sentencia C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz).



que se encuentran, y así poder garantizar su desarrollo, aprendizaje y participación, para la equiparación de oportunidades y la garantía efectiva de los derechos.

Estos ajustes razonables pueden ser materiales e inmateriales y su realización no depende de un diagnóstico médico de deficiencia, sino de las barreras visibles e invisibles que se puedan presentar e impedir un pleno goce del derecho a la educación. Son razonables cuando resultan pertinentes, eficaces, facilitan la participación, generan satisfacción y eliminan la exclusión.

Por otro lado, y términos de la implementación y disponibilidad de los ajustes razonables en la Directiva Ministerial número 4 del 31 de julio de 2018, en el apartado de orientaciones se realiza un amplio abordaje del tema, así:

- i. Orientación 3 el desarrollo de ajustes y la provisión de apoyos pedagógicos debe hacerse conforme a las obligaciones establecidas en la Ley Estatutaria 1618 de 2013,
- ii. Orientación 4: el desarrollo de ajustes razonables y la provisión apoyos pedagógicas debe hacerse en el marco del Decreto 1421 de 2017,
- iii. Orientación 5: los ajustes razonables y los apoyos deben garantizar el derecho a la educación inclusiva de los estudiantes con discapacidad,
- iv. Orientación 6: los ajustes razonables y apoyos deben responder directamente a las necesidades educativas que hayan sido identificadas y justificadas por el personal docente en el marco de los establecimientos educativos,
- v. Orientación 7: los ajustes razonables y apoyos deben ser de tipo educativo, pedagógico o didáctico,
- vi. Orientación 8: los ajustes razonables y apoyos deben ser organizados por la entidad territorial certificada en educación (ETC),
- vii. Orientación 9: los ajustes razonables y apoyos deben ser provistos en el marco de los establecimientos educativos y durante la jornada escolar,
- viii. Orientación 10: los ajustes razonables y apoyos no son exclusivos para algunos estudiantes y deben ser pedagógicamente justificados a través de los planes individuales de ajustes razonables (PIAR).

De igual forma, frente a la organización de la planta de personal docente, el Decreto en mención precisa en el artículo 2.3.3.5.2.2.2. Líneas de inversión. i) creación de empleos temporales de docentes de apoyo pedagógico, viabilizados anualmente por el Ministerio de Educación Nacional, para el acompañamiento a establecimientos educativos y docentes de aula, los cuales quedarán adscritos a las plantas de las respectivas entidades territoriales certificadas; ii) contratación de apoyos que requieran los estudiantes, priorizando intérpretes de la Lengua de señas Colombiana - Español, guías intérpretes, modelos lingüísticos, mediadores y tiflólogos, y iii) herramientas técnicas, tecnológicas y didácticas pertinentes de acuerdo a la reglamentación establecida en las siguientes subsecciones.

Es importante tener en cuenta que, dada la densidad de las personas sordas en las ETC, los grupos de sordos por nivel y grado son significativamente inferiores a lo establecido por la norma. Por lo tanto, es necesario gestionar y garantizar que el trabajo pedagógico en estas instituciones sea orientado por licenciados en educación, sordos y oyentes, de grado y/ o área, plenamente competentes en la primera lengua de las personas sordas, es decir Lengua de Señas Colombiana (LSC), de tal manera que se prioricen interacciones directas entre el estudiante y el docente que viabilicen el currículo en su primera lengua. Adicionalmente, se debe contar con los perfiles de



personal de apoyo como modelos lingüísticos, intérpretes, docentes de segunda lengua, que tengan conocimiento en LSC y en español; entre otros, requeridos para los estudiantes sordos.

Se considera importante que en la iniciativa legislativa se desarrolle lo que tiene que ver con la planta de personal docente que determina el artículo 4 *“Para tales efectos, las entidades territoriales certificadas en educación podrán crear empleos de: i) docentes bilingües en LSC - español para el nivel de la básica primaria y en los diferentes campos del saber; y ii) docentes bilingües para la enseñanza del español escrito como segunda lengua para personas sordas, siguiendo las directrices establecidas por el Gobierno nacional”*, ya que lo relacionado con docentes bilingües no se tiene en cuenta en la Resolución 03917 del 6 de mayo 2016 por la cual se incorpora el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos docentes y docentes del sistema especial de carrera docente y se dictan otras disposiciones.

Así mismo, en el párrafo 2 del artículo 5 se determina como responsabilidad al Ministerio de garantizar que el reporte de información sea veraz y cumpla con los principios de calidad y oportunidad. Sin embargo, es necesario destacar que esta es una responsabilidad de las secretarías de educación a través de sus instituciones educativas quienes reportan y caracterizan las personas con discapacidad en el sistema integrado de matrícula SIMAT.

Por lo tanto, se sugiere de manera respetuosa que la información relacionada con los apoyos y ajustes razonables se elimine del proyecto de ley ya que está incluida ampliamente, en el Decreto 1421 de 2017 y la Directiva Ministerial de 2018, con el fin de evitar duplicidad normativa.

### III. CONSIDERACIONES FISCALES

En este capítulo se revisará la incidencia fiscal en el sector educativo de los artículos 3, 4 y 5 de este Proyecto de Ley que propone que se implementen medidas en favor de la inclusión efectiva de la población sorda en el sistema educativo colombiano. Entre estas, materializar la implementación de la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS), que las instituciones de educativas de todos los niveles implementen ajustes razonables, cuenten con el personal idóneo requerido, y con la contratación de intérpretes, modelos lingüísticos y docentes bilingües cualificados para orientar los procesos pedagógicos de los estudiantes sordos.

El artículo 3 establece la ‘implementación de ajustes razonables’ por parte de las entidades territoriales certificadas en educación (ETC). Que estas aseguren que las instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media que implementen la OBBS incorporen los ajustes razonables que requieran los estudiantes sordos para recibir una enseñanza pertinente y de calidad. En el segundo párrafo ordenan que las ETC organicen su planta de personal docente de tal forma que dichas instituciones oficiales cuenten con docentes bilingües y el personal de apoyo que se requiera para la efectividad de la oferta.

El artículo 4 obliga a que las ETC garanticen que las instituciones educativas públicas que implementen la OBBS cuenten con los ajustes razonables y con el personal requerido durante todos los días del calendario escolar. Para este efecto, el artículo propone que las ETC podrán crear empleos de docentes bilingües en LSC - español para el nivel de la básica primaria y en los diferentes campos del saber y docentes bilingües para la enseñanza del español escrito como segunda lengua para personas sordas, siguiendo las directrices establecidas por el Gobierno nacional.



En su parágrafo 1 ordena que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) defina los perfiles, requisitos académicos, experiencia profesional y funciones que deben cumplir quienes aspiren a ocupar los empleos de docente bilingüe, dentro del sistema de carrera especial docente, mientras en el segundo que el MEN incluya en todos los sistemas de información de la EPBM la información de la población sorda que atienden en el sector educativo, los grados de la Oferta Bilingüe Bicultural para Sordos (OBBS), los cupos disponibles, los docentes bilingües, apoyos educativos e intérpretes en LSC y demás datos que permitan la prestación oportuna del servicio en condiciones de eficiencia y equidad. Y que garantice que el reporte de información sea veraz y cumpla con calidad y oportunidad.

El artículo 5 ordena que se disponga de personal de apoyo en centros educativos privados. Estos últimos deberán asegurar que los estudiantes sordos con el personal idóneo requerido, especialmente en lo que se refiere a la contratación de intérpretes, modelos lingüísticos y docentes bilingües cualificados para orientar los procesos pedagógicos de los estudiantes sordos.

En las consideraciones técnicas y jurídicas se presentó de manera detallada la estructura del servicio educativo y el ejercicio docente y la idoneidad profesional en el sector oficial frente a las propuestas de los artículos 3, 4 y 5. En materia fiscal se presentan las siguientes aclaraciones frente a estos artículos:

Inicialmente, es necesario destacar que las iniciativas contempladas en dichos artículos deben tener en cuenta los avances desarrollados por el Estado colombiano para todos los niveles educativos tras la implementación de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), la Ley 1346 de 2009 (que aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad), la Ley 1618 de 2013 (disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad), el Decreto 1421 de 2017 (reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad) y la Ley 1188 de 2008 (registro calificado para programas de educación superior).

Por otra parte, y de manera concreta, frente a los ajustes razonables (materiales e inmateriales) que solicitan que se creen en los artículos 3, 4 y 5, dichos ajustes razonables son ampliamente definidos en los lineamientos incluidos en el Decreto 1421 de 2017 y que, frente a las condiciones especiales solicitadas, la Directiva Ministerial No. 4 de julio 31 de 2018 presenta una serie de orientaciones minuciosamente detalladas para cada una de ellas. En estos lineamientos normativos propios del sector se promueve que los estudiantes caracterizados en condición de discapacidad puedan desenvolverse con la máxima autonomía en los entornos en los que se encuentran para que garanticen su desarrollo, aprendizaje, participación y el goce de la garantía efectiva de sus derechos.

Para profundizar sobre lo antes expuesto, el Ministerio de Educación Nacional ha adelantado múltiples acciones y avances que benefician a los estudiantes caracterizados en condición de discapacidad, en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Discapacidad, política pública a la cual se encuentra asociado el Proyecto de Ley, las cuales se han enfocado en fortalecer y robustecer paulatinamente la inclusión real y efectiva de la población con discapacidad en todos los niveles de educación y las desarrolladas en materia de acogida, bienestar y permanencia para esta población, que fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente para ser ejecutadas conjuntamente con las Entidades Territoriales Certificadas en Educación y los establecimientos educativos de todos los niveles educativos, cuyo objetivo es





que toda la población tanto en las zonas urbanas como rurales accedan a una oferta educativa preescolar, básica, media y superior pertinente a su contexto y territorio.

La normatividad vigente en el Código de Infancia y Adolescencia contempla el derecho a la educación gratuita para la población caracterizada en condición de discapacidad; el artículo 46 de la Ley 115 de 1994 el alcance de la prestación del servicio educativo a personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales, que hacen parte del servicio público educativo; la Ley 1618 de 2013 insta a entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, en el marco del Sistema Nacional de Discapacidad, a que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y los roles, así como la inclusión concreta de esta población en todas las políticas, planes y programas que se establezcan tanto para los establecimientos educativos de preescolar, básica y media. Para las instituciones de educación superior, se cuenta con el enfoque inclusivo en el marco del Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior (Ley 1188 de 2008, la cual regula el registro calificado de programas de educación superior).

Algunos de los avances más importantes del sector y del Ministerio de Educación Nacional en materia de atención a los estudiantes caracterizados en condición de discapacidad se encuentran asociados a la implementación del Decreto 1421 de 2017, que modificó el Decreto 1075 de 2015 (Único Reglamentario del Sector) para optimizar la reglamentación la atención educativa a la población con discapacidad, en el marco de la educación inclusiva para los estudiantes matriculados en los niveles de educación preescolar, básica y media.

Este contiene cinco componentes con los parámetros para la atención educativa a la población con discapacidad en los niveles de preescolar, básica y media e instituciones que ofrezcan educación de adultos, ya sean de carácter público o privado y se fijaron reglas sobre manejo de recursos financieros, humanos y técnicos para una atención educativa pertinente y de calidad a la población con discapacidad y se determina el esquema de atención educativa, definiéndose los roles del Ministerio de Educación Nacional, de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en educación, de los establecimientos educativos públicos y privados y de las familias.

Adicionalmente establece las normas que rigen la oferta académica, el acceso y la permanencia en el servicio educativo de las personas en situación de discapacidad, entre otras medidas relacionadas con los programas intersectoriales de desarrollo y asistencia para las familias de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad, evaluación, promoción escolar y formación de docentes.

En el componente financiero se estableció la distribución y asignación de un 20% adicional por matrícula de cada estudiante con discapacidad reportado en el Sistema Integrado de Matrícula SIMAT, desde el Sistema General de Participaciones, cuya asignación se basa en la tipología respectiva según zona geográfica urbana, rural y nivel educativo preescolar, primaria, secundaria y media. Los recursos asignados correspondientes al 20% SGP por matrícula con discapacidad que fueron distribuidos entre las 96 entidades territoriales certificadas en educación (ETC) del país para el periodo 2018-2022 han sido los siguientes:

**Tabla 1. Recursos SGP Educación para matrícula con discapacidad**

Vigencia	Valor total
----------	-------------



2018	\$73.322
2019	\$81.581
2020	\$85.515
2021	\$78.039
2022	\$75.790

Fuente: MEN- Oficina Asesora de Planeación  
Cifras en millones a pesos corrientes

Es necesario aclarar que los recursos adicionales asignados para este fin a las ETC hacen parte de la participación de educación del Sistema General de Participaciones SGP - Educación por concepto de población atendida, cuyo uso prioritario en cumplimiento de la Ley 715 de 2001 es la financiación de la prestación del servicio a cargo de cada ETC, es decir, que el 100% de la asignación por alumno debe destinarse a financiar gastos de personal y contratación reconocida y el restante 20%, es asignado para complementar el costo diferencial en el que incurre la ETC por prestar el servicio a la población registrada en la matrícula atendida bajo estas características.

También que en la asignación de estos recursos solo se reconoce la población adecuadamente caracterizada en el Sistema de Matriculas SIMAT como atendida en la vigencia inmediatamente anterior. No obstante, así la entidad territorial reporte la atención de esta población en el Formato Único de Contratación (FUC) o que en su defecto se identifique en los reportes que la misma es atendida por docentes oficiales en instituciones oficiales, se reconoce únicamente la matrícula reportada con estas características que haya sido atendida en condiciones de eficiencia y en el caso de que haya sido atendida por contratación, la matrícula que cruce entre el FUC y el SIMAT.

Frente al uso de estos recursos adicionales del SGP para la prestación del servicio a esta población, es necesario aclarar que los artículos 2.3.3.5.2.2.1 y 2.3.3.5.2.2.2 del Decreto 1421 de 2017, incorporados al Decreto 1075 de 2015 (Único reglamentario del Sector Educación), establecieron los recursos financieros del SGP para complementar gastos adicionales asociados a la prestación del servicio educativo en el sector oficial a estudiantes con discapacidad y tres líneas de inversión para los mismos, cuyas prioridades en el uso fueron establecidas por el Ministerio de Educación. La primera es la creación de empleos temporales de docentes de apoyo pedagógico, viabilizados anualmente por el MEN, para el acompañamiento a establecimientos educativos y docentes de aula. En el caso que la entidad no utilice los recursos en planta temporal, puede utilizarlos en las otras dos líneas de inversión relacionadas en el artículo 2.3.3.5.2.2.2 del Decreto 1421 de 2017: contratación de apoyos que requieran los estudiantes, priorizando intérpretes de la Lengua de señas Colombiana -Español, guías intérpretes, modelos lingüísticos, mediadores y tíflogos y herramientas técnicas, tecnológicas y didácticas pertinentes.

Si las entidades territoriales certificadas en educación requieren financiar gastos diferentes a los establecidos en las 3 líneas de atención, incluyendo los beneficios a los cuales se refiere el Decreto, deberá financiarlos con otras fuentes de recursos diferentes al SGP-Prestación del servicio por población atendida, por ejemplo, recursos del Sistema General de Regalías, Obras por impuestos, recursos propios de la entidad, entre otras.

Colombia cuenta actualmente con 943 cargos de docentes de apoyo y para 2021 se viabilizaron 240 cargos de planta temporal para la atención educativa a niños con necesidades educativas especiales durante dicha vigencia de 18 Entidades Territoriales Certificadas en Educación, las



cuales solicitaron planta temporal de docentes de apoyo pedagógico para dicha vigencia, dentro los cuales se pueden beneficiar los estudiantes con limitaciones auditivas.

Por lo anterior, no se ha contemplado la creación de cargos de docente bilingües en LSC – español para el nivel de básica primaria y los diferentes campos del saber y docentes bilingües para la enseñanza del español escrito como segunda lengua para personas sordas. En parte porque estos requieren una especificidad y la creación de un nuevo cargo y perfil, lo cual obliga al sistema educativo oficial a replantear su estructura y obligaría a fijar cargos en los ciclos, los cuales a hoy no se tienen previstos ni viabilizados, lo cual implicaría efectuar modificaciones a la norma, pues lo relacionado con docentes bilingües no ha sido contemplado en la Resolución 03917 de 2016 (que incorpora el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos docentes y docentes del sistema especial de carrera docente). Por otra parte, los ajustes propuestos implican un impacto financiero incalculable al requerir que se asignen recursos del SGP para asignar más docentes para cubrir dicha oferta educativa.

Por otra parte, la propuesta del artículo 4 de que las entidades territoriales certificadas en educación creen empleos de docentes bilingües en LSC - español para el nivel de la básica primaria y en los diferentes campos del saber y para la enseñanza del español escrito como segunda lengua para personas sordas, las normas de personal del sector no contemplan que esta competencia para crear estos empleos sea ejercida por parte de las entidades territoriales certificadas en educación.

Otra limitación del Proyecto de Ley es que ni en su contenido ni en su justificación especifica la fuente de financiación ni el cálculo presupuestal que éste demanda, pues las acciones propuestas en el Proyecto de Ley implican un impacto fiscal directo en la administración del servicio educativo, los cuales generarían costos adicionales que impactarían las finanzas de las Entidades Territoriales Certificadas en educación y en el de las Universidades Públicas. Su implementación implica otros costos y gastos indeterminados asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar las actividades referidas en el Proyecto de Ley y en las antes mencionadas.

De otro lado, frente a la financiación de la implementación de una propuesta como la que propone el Proyecto de Ley, el mismo no contempla la revisión de recursos disponibles o potencialmente asignables del sector, así como el rol que deben tener las Entidades Territoriales Certificadas en Educación, encargadas de la prestación del servicio educativo en los niveles de educación preescolar básica y media ni la fuente de financiación, ni el de las Universidades Públicas.

Al respecto, el Ministerio de Educación resalta que, y aclara 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 para los niveles de educación preescolar, básica y media, las cuales están a cargo de dichas instituciones, es la participación de educación del Sistema General de Participaciones – SGP. 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 con cargo a las bolsas de calidad matrícula y calidad gratuidad. Es necesario que se tenga en cuenta que un ajuste al uso y la destinación de los recursos exige cambiar las prioridades del artículo 15 de la Ley 715 de 2001.



Por lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional no considera conveniente 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 y requiere ajustar competencias y uso de recursos incluidos en la Ley 715 de 2001.

Respecto a la responsabilidad ordenada para el Ministerio en el párrafo 2 del artículo 4 de garantizar que el reporte de información sea veraz y cumpla con los principios de calidad y oportunidad, es necesario destacar que dicha responsabilidad le compete exclusivamente a las secretarías de educación a través de sus instituciones educativas, que reportan y caracterizan los estudiantes en condición de discapacidad en el sistema integrado de matrícula SIMAT.

Es importante resaltar que 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, 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.

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, media y superior.

En materia de técnica presupuestal, es pertinente mencionar que el Proyecto de Ley en las condiciones en las que está planteado genera impacto fiscal y no se observa una estimación de los impactos en las finanzas públicas, esto porque no presenta proyecciones, fuentes de donde surgirán los recursos necesarios para la financiación, ni la relación de ese escenario financiero con el marco fiscal de mediano plazo. En esos términos, es necesario incluir concepto sobre el impacto fiscal, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, expresamente en la exposición de motivos y en la ponencia, así como la fuente de ingresos adicional para financiar dichos costos.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, indicando que estos informes “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”. Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del Proyecto, así como con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política.

En conclusión, los artículos antes mencionados del proyecto de Ley no tienen en cuenta los avances del sector para los estudiantes caracterizados en condición de discapacidad, en el marco de la implementación del Sistema Nacional de Discapacidad, ni está articulando su contenido con



los avances normativos antes mencionados que el sector ha desarrollado en materia de atención a los estudiantes con esta caracterización.

Por lo tanto, se sugiere de manera respetuosa que la información relacionada con los apoyos y ajustes razonables a los cuales se hace referencia en los artículos 3, 4 y 5 se elimine del proyecto de ley ya que está incluida ampliamente, en el Decreto 1421 de 2017 y la Directiva Ministerial de 2018, con el fin de evitar duplicidad normativa.

#### **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, respetuosamente recomienda se considere la posibilidad de no continuar el trámite del proyecto de ley, de acuerdo con las consideraciones técnico-jurídicas presentadas y teniendo en cuenta que:

- El Ministerio de Educación Nacional reconoce la importancia de la implementación de la Oferta Bilingüe Bicultural, por lo cual desde el sector de educación se están adelantando diversas acciones para garantizar una plena inclusión de las personas con discapacidad auditiva en los contextos educativos.
- El articulado desarrollado en la iniciativa legislativa se encuentra incluido en el Decreto 1421 de 2017 y la Directiva 4 de 2018, así como en las Orientaciones Generales sobre la oferta bilingüe bicultural expedidas por el INSOR en 2020.
- En particular, parece necesario resaltar que, en virtud de la especificidad de la labor en lenguaje de señas en los distintos ciclos educativos, en razón a que como se indicó, la implementación del proyecto, de ser aprobado, requeriría de la creación de un nuevo cargo con un perfil específico. Por esta razón, también se sugiere no continuar con el trámite legislativo de esta iniciativa, pues de hacerlo se generaría un importante impacto fiscal para el sector educativo oficial.
- Con referencia a la idoneidad profesional de los educadores bilingües para los diferentes niveles y campos del saber, se recuerda que para el ejercicio de la docencia sea en el sector oficial o privado, el educador debe contar con una idoneidad ética, académica y profesional; en relación con la idoneidad académica y profesional, se indica que la Ley 115 de 1994 fue clara en indicar los títulos habilitantes para el desarrollo de la labor docente en el sector educativo en el país, es decir, los normalistas superiores, licenciados y profesionales no licenciados.
- Respecto a la habilitación de título para el ejercicio de la docencia en el sector oficial, es importante a su vez se atienda lo desarrollado en el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos docentes y docentes del sistema especial de Carrera Docente adoptado por las Resoluciones 15683 de 2016 y 253 de 2019, donde establece los requisitos académicos exigidos, lo cual para este cargo no se encuentra contemplado.



La educación  
es de todos

Mineducación

- Finalmente, se destaca que la información relacionada con los apoyos y ajustes razonables a los cuales se hace referencia en los artículos 3, 4 y 5 está incluida ampliamente en el Decreto 1421 de 2017 y la Directiva Ministerial de 2018, lo cual sustenta, así mismo, la sugerencia de no continuar con el trámite de la norma propuesta, con el fin de evitar duplicidad normativa.