



La educación  
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,



Radicado No. 2021-EE-038860  
2021-03-09 06:36:36 a. m.

Radicación relacionada: 2020-ER-335943

Honorables Senadoras  
**EMMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
**ANA MARÍA CASTAÑEDA**  
Congreso de la República  
Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

Asunto: Concepto al Proyecto de Ley No. 094 de 2020 Senado.  
Radicado MEN 2020-ER-335943

Respetadas Senadoras, reciban un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre la propuesta de articulado para ponencia de primer debate del proyecto de ley No. 094 de 2020 Senado ***“Por medio de la cual se reconoce y promociona la Educación sin Escolaridad y se dictan otras disposiciones – Ley Homeschool”***.

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

Aprobó: Constanza Lilibian Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media  
Luis Gustavo Fierro Maya -Jefe Oficina Asesora Jurídica.  
Revisó: Danit María Torres Fuentes – Directora de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media.  
Jaime Rafael Vizcaino Pulido – Director de Primera Infancia  
Javier Augusto Medina Parra – Director de Fortalecimiento a la Gestión Territorial.  
Luz Mery Rojas Cárdenas – Asesora Despacho Ministra  
Lina María Mantilla Ojeda - Asesora Despacho Ministra



**Concepto al proyecto de ley No. 94 de 2020 Senado “Por medio de la cual se reconoce y promociona la Educación sin Escolaridad y se dictan otras disposiciones – Ley Homeschool”**

**I. CONSIDERACIONES GENERALES**

**Objeto**

La iniciativa tiene por objeto reconocer y promocionar la educación preescolar, básica y media sin escolaridad en casa, entendida como aquella que es coordinada o prestada directamente por el padre, madre, tutor legal o responsable del cuidado del menor en casa, con o sin acompañamiento de alguna institución educativa pública o privada, sea esta nacional o extranjera; garantizando la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes; así como el derecho de los padres de escoger el tipo de educación que reciben sus hijos.

**II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS**

El texto analizado por el Ministerio de Educación Nacional corresponde al articulado del proyecto de ley No. 94 de 2020 Senado, ajustado por las Honorables Senadoras de conformidad con las observaciones planteadas por esta Cartera el 16 de diciembre de 2020. Los principales aspectos del actual articulado son los siguientes:

1. Reconocer y promocionar la educación preescolar, básica y media sin escolaridad, prestada en casa, entendida como aquella dirigida, coordinada y/o prestada directamente por el padre, madre, tutor legal o responsable del cuidado del menor de edad, con o sin acompañamiento de alguna institución educativa pública o privada, sea esta nacional o extranjera, debiendo notificar de dicha decisión a las secretarías de educación correspondiente.
2. Los padres deben elaborar el plan de estudios dentro del cual se propenderá por el abordaje de las áreas obligatorias y fundamentales, estrategias para suplir aptitudes sociales, recreativas y deportivas y el aprendizaje de un segundo idioma.
3. Los niños, niñas y adolescentes - NNA tienen el derecho de acceder opcionalmente a mecanismos de evaluación y certificación periódica de contenidos y competencias, que permitan evidenciar su progreso como estudiantes, así como ingresar a los establecimientos para la aprobación de los grados y la obtención de los títulos correspondientes.
4. Los establecimientos educativos oficiales o privados pueden apoyar a los padres y/o tutores de la educación sin escolaridad, si cumplen con los requisitos de plan de estudios flexible y capacidad de supervisión de las labores de enseñanza.
5. Se asigna la función de garantizar el material de apoyo que necesiten las familias para implementar las diferentes modalidades de educación en casa al Ministerio de Educación Nacional.
6. Por último, establece que se deberá promocionar la educación sin escolaridad para las personas con discapacidad.

Son varias las temáticas identificadas dentro de la iniciativa, por lo cual el Ministerio de Educación Nacional realiza las siguientes observaciones de carácter general relacionadas con el ámbito de competencia de esta Cartera, la prestación y organización del servicio educativo en el sector oficial, la idoneidad del título académico para el ejercicio de la docencia y la naturaleza del *homeschooling*, para posteriormente formular unas consideraciones específicas a cada uno de los artículos y analizar lo relacionado con el impacto fiscal de la iniciativa.



#### **a) De las funciones del Ministerio de Educación Nacional.**

El Ministerio de Educación Nacional es el órgano del Gobierno Nacional cabeza del sector educación y por tanto rector del sistema educativo colombiano, encargado de fijar los lineamientos generales que han de regir la prestación de este servicio en el país. Dentro de las funciones asignadas a la Nación se encuentran las contempladas en la Ley 715 de 2001 *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”*, define las funciones que han de ser desarrolladas por los diferentes niveles de la administración, correspondiéndole a la Nación formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio; establecer las normas generales sobre temáticas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación preescolar, básica y media; evaluar la gestión financiera del sector, vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales, definir la canasta educativa, entre otras.

A su vez, el Decreto 5012 de 2009 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias”* establece funciones que versan sobre la formulación de la política nacional de educación en procura del mejoramiento en el acceso, calidad y equidad de la educación, la elaboración de los planes de desarrollo del Sector como el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, el establecimiento de las normas para la organización y los criterios pedagógicos y técnicos para la prestación del servicio, funciones de asesoría, evaluación y vigilancia de la educación, entre otros aspectos.

Por lo anterior, y en relación con la función asignada al Ministerio de Educación Nacional de garantizar el material de apoyo que necesiten las familias para implementar las diferentes modalidades de educación en casa es necesario señalar que esta cartera no cuenta con dicha competencia, razón por la cual, de asignarse dicha disposición, conllevaría a un cambio en los objetivos y estructura del Ministerio, que al ser una entidad del orden nacional, solo podría ser modificada mediante una ley de iniciativa privativa del gobierno nacional, en virtud del artículo 154 de la Constitución Política, por lo que se advierte que la disposición podría, eventualmente, exceder las facultades constitucionales reconocidas a los legisladores.

#### **b) Prestación del servicio educativo en el sector oficial.**

En el sistema jurídico colombiano, el derecho de educación ha sido entendido y tratado con suma importancia, dada su directa incidencia en el desarrollo humano, en el progreso de la calidad de vida y en el cumplimiento de los fines y objetivos para una sociedad más equitativa e igualitaria.

La educación ha sido definida en nuestro ordenamiento 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 deberes, con una función social, basada según el artículo 67 de la Constitución Política, *“en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”*, en un marco de libertad de enseñanza y aprendizaje, siendo obligación del Estado, garantizar el acceso y permanencia en las instituciones educativas de los niños, niñas y adolescentes de Colombia.



La Constitución Política de igual manera establece la obligatoriedad de la educación hasta la culminación del nivel de básica, extendiéndose la garantía de manera legal, hasta la educación media.

Por su parte, la Corte Constitucional ha desarrollado la doble connotación como derecho y como servicio público que tiene la educación, y en relación con su dimensión de servicio público establece que la misma debe entenderse *“como una actividad organizada que tiende a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien sea que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”*<sup>1</sup>.

Sobre dicha base, el Legislador a través de la Ley 115 de 1994 *“por la cual se expide la ley general de educación”* y la Ley 715 de 2001 *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”*, plasmó los parámetros a tener en cuenta para la prestación adecuada y oportuna del servicio educativo a través de la descentralización, correspondiéndole a las entidades territoriales la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad y de óptima cobertura, a través de los establecimientos o instituciones educativas oficiales.

Con la intención de abordar lo relacionado a la organización y prestación del servicio educativo formal, es necesario tener claro que a través del artículo 10º de la Ley 115 de 1994 se definió la educación formal como *“(…) aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos”*.

Atendiendo lo anterior, a través del artículo 2.3.3.1.2.3. del Decreto 1075 de 2015 se instituyó que todos los residentes en el país sin discriminación alguna debían recibir como mínimo un año de educación preescolar y nueve años de educación básica, los cuales se podrían cursar directamente en establecimientos educativos de carácter estatal, privado, comunitario, cooperativo solidario o sin ánimo de lucro.

Por lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que la iniciativa, puede ser enriquecida con la revisión de aspectos relacionados con el aseguramiento del servicio educativo, de conformidad con los lineamientos constitucionales, legales y reglamentarios que procuran por una educación de calidad, prestada en instituciones creadas para tal fin y con el personal idóneo requerido para el cumplimiento de los fines de la educación, establecidos en la Ley 115 de 1994.

### **c) Disposiciones sobre la organización del servicio educativo**

La Ley 115 de 1994 abordó la necesidad de organizar el servicio educativo, de tal forma que permitiera cumplir con los fines del servicio, la enseñanza obligatoria de la educación formal y los objetivos de los niveles de la educación preescolar, básica y media.

Partiendo de ello, la mencionada Ley, dispuso que el sistema educativo colombiano estaría conformado por la educación formal, la educación no formal o educación para el trabajo y el desarrollo humano, y la educación informal.

---

1 Sentencia T-380 de 1994



En relación con la educación formal, la Ley 115 dispuso como niveles de la misma, la educación preescolar que comprende mínimo un grado obligatorio, la educación básica con una duración de nueve grados desarrollados en dos ciclos: la educación básica primaria de primero a quinto y la educación básica secundaria de sexto a noveno; y por último la educación media con una duración de dos grados, la cual culmina con el título de bachiller.

Como estrategias para garantizar la cobertura, calidad e idoneidad del servicio educativo, el Estado colombiano ha venido procurando por la profesionalización del ejercicio de la docencia, con el fin de garantizar que el personal encargado de los procesos de enseñanza y aprendizaje de los Niños Niñas, Adolescentes y Jóvenes (NNAJ), puedan impartir una formación de calidad y sean capaces de diseñar y desarrollar propuestas curriculares pertinentes dentro del sistema, requiriendo a las instituciones de educación superior para que los programas que ellas impartan relacionados con pedagogía y licenciaturas, logren el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación en una dimensión global.

Sobre el particular, el Decreto 1278 de 2002 “*Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*”, estableció los requisitos para ejercer la docencia y definió lo que se debe entender por 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 y con las exigencias generadas por la Ley 115 de 1994 y Ley 715 de 2001, a través del artículo 2.4.6.3.3 del Decreto 1075 de 2015 “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*”, se establecieron los tipos de cargos docentes en el sistema educativo oficial: i) docentes de aula, ii) docentes orientadores y iii) docentes de apoyo pedagógico.

Los docentes de aula son los docentes con 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, llevar a cabo las experiencias de socialización pedagógicas y recreativas, de conformidad con el plan de estudios adoptado por el Consejo Directivo del establecimiento educativo, siendo igualmente responsables de desarrollar las demás actividades curriculares complementarias, entre las cuales está el descanso pedagógico, las que le sean asignadas por el rector o director rural, en desarrollo del proyecto educativo institucional del establecimiento educativo.



Los cargos de docentes de aula son 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, y su asignación académica y la jornada laboral son definidas de conformidad con lo indicado en los artículos 2.4.3.2.1 y 2.4.3.3.3 del Decreto 1075 de 2015.

Los docentes orientadores son los responsables de definir planes o proyectos pedagógicos tendientes a contribuir con la resolución de conflictos, garantizar el respeto de los derechos humanos, contribuir al libre desarrollo de la personalidad de los estudiantes, brindar apoyo a los estudiantes con problemas de aprendizaje, acompañar a los padres de familia, realizar el diagnóstico y seguimiento a los estudiantes que requieran una atención de orientación, y establecer contactos interinstitucionales que apunten al desarrollo del Proyecto Educativo Institucional del establecimiento educativo.

Los docentes de apoyo pedagógico tienen como función principal acompañar a los docentes de aula que atienden estudiantes con discapacidad, para lo cual deben fortalecer los procesos de educación inclusiva a través del diseño, acompañamiento a la implementación y seguimiento a los Planes Individuales de Apoyos y Ajustes Razonables (PIAR) y su articulación con la planeación pedagógica y el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI); consolidar y refrendar el informe anual de proceso pedagógico o de competencias; organizar el trabajo con las familias; sensibilizar y procurar por los ajustes institucionales que permitan garantizar la atención pertinente a esta población, entre otras.

Así mismo y en desarrollo de las disposiciones constitucionales, el Decreto Ley 1278 de 2002 *“Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”*, estableció los empleos de docentes y directivos docentes como propios del sistema especial de carrera, adoptando una provisión especial de estos cargos con observancia del principio de mérito, en favor de garantizar la calidad educativa, la idoneidad ética y pedagógica de los educadores.

Por otro lado, atendiendo a la especialidad de estos cargos, a través del Decreto 490 de 2016 *“por el cual se reglamenta el Decreto-ley 1278 de 2002 en materia tipos de empleos del Sistema Especial de Carrera Docente y su provisión, se dictan otras disposiciones y se adiciona el Decreto 1075 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Educación”*, se procedió a fijar los valores, conocimientos, competencias, y funciones requeridos en los perfiles de los educadores, regladas actualmente mediante las Resoluciones 15683 de 2016 y 283 de 2019, que configuran el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos docentes y docentes del sistema especial de Carrera Docente, en el cual se compilan los perfiles de los docentes y directivos docentes en el sector oficial y se señalan las competencias idóneas y necesarias con las que se ha de contar, para el buen desempeño de su función en las instituciones educativas y el mejoramiento de la calidad educativa.

Para la definición de estos perfiles y competencias, se ha considerado indispensable que los mismos se encuentren articulados con las dinámicas institucionales en tanto estas, contribuyen directa e indirectamente con la cualificación y mejoramiento continuo de los procesos administrativos, pedagógicos, comunitarios y académicos de las instituciones educativas.

Conforme a lo expuesto es claro que tanto los docentes y directivos docentes como la estructura del sistema educativo colombiano, se encuentran ajustados de acuerdo con los lineamientos de calidad y de acceso, atendiendo a los procesos de formación de la comunidad educativa y el desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales, así como a los procesos



biológicos, cognoscitivos, psicomotriz, socioafectivos y espirituales que requieren los menores de edad, desarrollados y fomentados a través del uso de herramientas pedagógicas y recreativas que se prestan de manera directa y presencial en los establecimientos educativos.

#### **d) Idoneidad del título académico para el ejercicio de la docencia**

Buscando la profesionalización y 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 u otro título profesional, excluyendo de esta labor a los bachilleres, quienes no podrían ejercer la función docente en ninguna de sus modalidades ni forma de vinculación (artículo 116).

Lo anterior fue tenido en cuenta en la expedición del Estatuto de Profesionalización de Docente - Decreto Ley 1278 de 2002 -, en tanto, que reiteró los títulos que se debían acreditar para el ejercicio de la docencia en el sector oficial, los cuales también resultaron aplicables a los particulares e instituciones educativas privadas. En palabras de la Corte Constitucional<sup>2</sup> la importancia de la profesionalización de la educación se ve reflejada en el fin último de asegurar la idoneidad ética y pedagógica de los docentes, dada la necesidad de personal altamente calificado que cuente con los medios materiales e intelectuales apropiados, para dedicarse a la formación de hombres y mujeres.

Sobre la particularidad de excluir del escalafón docente a los bachilleres académicos, la Corte Constitucional indicó en Sentencias C-422 de 2005 y C-473 de 2006, que en virtud de los artículos 67 y 68 de la Constitución Política, el Estado debía asegurar que la enseñanza se impartiera por personas de reconocida idoneidad ética, pedagógica y en constante proceso de formación docente, razón por la cual la exigencia de títulos mínimos de idoneidad académica para acceder al servicio educativo público lograría de manera adecuada el fin perseguido: el aumento de la calidad de la educación, siendo constitucional la exclusión de los bachilleres del ejercicio docente en cuestión.

Así las cosas, el Ministerio de Educación Nacional considera necesario analizar la conveniencia de permitir que personas que no cuentan con la idoneidad establecida en la Constitución Política y la Ley, puedan encargarse de los procesos de formación de los niños, niñas, adolescentes y, jóvenes y de las personas en situación de discapacidad, dado que dichos procesos de enseñanza y aprendizaje deben ser desarrollados por personal que cuenten con los conocimientos necesarios para la correcta prestación del servicio educativo, sugiriendo de manera respetuosa reconsiderar lo contenido en el proyecto de ley, en relación con el desarrollo de la labor de docente en la modalidad “*Educación en Casa*”.

#### **e) Del homeschooling y la participación de la familia en los procesos educativos.**

Ahora bien, resulta pertinente reiterar que el homeschooling es definido como “*una práctica instructiva-educativa en la que los padres asumen en primera persona, (en ocasiones, con la ayuda complementaria de otras personas o instituciones educativas) la responsabilidad formativa de sus hijos*” (Cabo, 2011, pág. 23), por medio de la cual, los padres de familia generalmente siguen un plan de estudios muy parecido al de la escuela tradicional, dividiendo la enseñanza y los contenidos por asignaturas, planificando las clases y usando libros de texto, entre otros.

---

2 Sentencia C-507 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz  
Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.  
PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953  
[www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co) - [atencionalciudadano@mineducacion.gov.co](mailto:atencionalciudadano@mineducacion.gov.co)



La Constitución Política de Colombia establece dentro de los derechos fundamentales la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (Artículo 27) y consagra a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, atribuyéndole a la pareja el derecho a decidir libre y responsablemente la forma en que han de educar a sus hijos mientras sean menores de edad (artículo 42).

Igualmente, el artículo 44 superior establece como derechos fundamentales de los niños recibir educación y tener una familia y no ser separados de ella. Así, esta disposición establece que *“la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”*. Por su parte, el artículo 67 establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; siendo responsables de ésta el Estado, la sociedad y la familia.

Bajo estas premisas constitucionales, la Ley 115 de 1994, establece en su artículo 7 que la familia como núcleo fundamental de la sociedad es el primer responsable de la educación de los hijos, hasta la mayoría de edad o hasta cuando ocurra cualquier otra clase o forma de emancipación.

Así entonces, el país cuenta con un marco normativo sólido relacionado con la implementación de estrategias y proyectos que fortalecen la relación entre las familias y el entorno educativo, y que al tiempo, ha permitido consolidar un proceso educativo que garantiza una educación pertinente, oportuna y de calidad para las NNAJ de todo el país, que responde a su diversidad y singularidad, procurando por su desarrollo integral.

En este contexto normativo, se observa la posibilidad de los padres de familia de elegir el tipo de educación que desean para sus hijos menores de edad, la cual no necesariamente tiene que estar asociada a un tipo de escolarización, pero que sí debe contar con ciertas condiciones que permitan garantizar el adecuado desarrollo de los NNAJ, puesto que los derechos fundamentales de los niños y niñas deben primar.

El proyecto de Ley pretende establecer, regular, autorizar y crear el marco normativo para que el servicio público de educación preescolar, básica y media se preste en casa, garantizando la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad del derecho a la educación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes; así como el derecho de los padres a escoger el tipo de educación para sus hijos.

Debe tenerse claro que la educación en el hogar es una elección de la familia, quien asume toda la responsabilidad por el proceso de aprendizaje de niñas, niños, adolescentes y jóvenes y deben determinar el método de enseñanza. Esta elección ya se encuentra habilitada por la normatividad vigente que contempla alternativas para evidenciar el desempeño del estudiante y posibilitar su tránsito a otros establecimientos educativos y obtener un título educativo: validación de estudios por grados (artículo 2.3.3.3.4.1.2. del Decreto 1075 de 2015) y obtención de título de bachiller en un solo examen (artículo 2.3.3.3.4.3.1. del Decreto 1075 de 2015).

Las familias que practican esta metodología deben disponer de mucho tiempo para ser efectivos en la educación de sus hijos e hijas, además los niños y las niñas tendrán sólo la opinión de sus padres en su proceso de desarrollo y aprendizaje y se corre el riesgo de no conocer puntos de vista diferentes; además el hogar cuenta con una organización distinta a la de los escenarios educativos, se limitaría las interacciones de niñas, niños, adolescentes y





jóvenes, al no tener oportunidad de interactuar en espacios que han sido intencionalmente diseñados para favorecer el aprendizaje.

El desarrollo personal y social es fundamental para el ser humano, ese se da a partir de las interacciones con pares y adultos y de la posibilidad de participar en diversos espacios familiares, sociales y comunitarios. Al no contar con un espacio para interactuar con una población variada de personas en edad, ideología, contexto, etnia, cultura, entre otros, estos procesos podrían generar problemas de adaptabilidad e interacción con los demás miembros de la sociedad. El aprendizaje se desarrolla también por medio de la interacción social con personas de la misma edad o pares, adquiriendo mejores habilidades para lograr un mejor desarrollo -teniendo en cuenta que muchas de nuestros aprendizajes se adquieren por observación, imitación y socialización.

- **Consideraciones sobre los artículos.**

La adopción de la presente iniciativa en términos de educación no escolarizada implica modificaciones sustanciales al servicio educativo relacionadas tanto con los aspectos pedagógicos, como con las competencias legales de los diferentes niveles de la administración. Por lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional procede a formular las observaciones específicas a cada uno de los artículos de la siguiente manera:

**a) Frente al artículo 2.**

**“Artículo 2. Definición de la educación sin escolaridad:** *“(…) Para los efectos de esta ley, se entenderá como educación sin escolaridad, a la educación preescolar, básica o media dirigida, coordinada y/o prestada directamente por el padre, madre, tutor legal o responsable del cuidado del menor en casa, con o sin acompañamiento de alguna institución educativa pública o privada, sea esta nacional o extranjera (…)”*.

La definición señalada en el artículo 2 del proyecto de Ley, en su primera parte, está acorde con la disposición normativa referida en el artículo 7 de la Ley 115 de 1994 que señala a la familia como primer responsable de la educación de los hijos y le asigna la función de educarlos y proporcionarles en el hogar el ambiente adecuado para su desarrollo integral (literal g).

Sin embargo, la inclusión del *“acompañamiento de alguna institución educativa pública o privada, sea esta nacional o extranjera”* puede resultar contraria a la normatividad vigente en materia de competencias establecidas para los establecimientos educativos que ofrecen educación formal en Colombia.

Así, el artículo propuesto introduce una modalidad de prestación del servicio para los establecimientos educativos que ofrecen educación formal que no está contemplada en la normativa del sector educativo. El artículo 3° de la Ley 115 de 1994 señala que el servicio educativo puede ser prestado en las instituciones educativas del Estado y en las fundadas por particulares o en instituciones educativas de carácter comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro.

De acuerdo con lo anterior, la implementación de disposiciones como la contenida en el artículo 2, exigen precisar la forma como se prevé ese acompañamiento por parte de una institución educativa, pues de manera particular en el sector oficial podría conllevar a la creación del cargo *“docente en casa”*, con efectos en el Sistema General de Participaciones, en lo que



corresponde a la financiación de este personal docente cuando el servicio sea brindado por instituciones educativas oficiales, así como en lo referente al desarrollo de su labor y la carrera docente, en aspectos tales como jornada laboral o prestaciones sociales.

En el caso de los establecimientos educativos de carácter privado los artículos 138 y 193 de la Ley 115 de 1994 establecen los requisitos que conlleva la oferta educativa por parte de este tipo de establecimientos:

**“Artículo 138. Naturaleza y condiciones del establecimiento educativo.** Se entiende por establecimiento educativo o institución educativa, toda institución de carácter estatal, privada o de economía solidaria organizada con el fin de prestar el servicio público educativo en los términos fijados por esta Ley. El establecimiento educativo debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Tener licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial;
- b) Disponer de una estructura administrativa, una planta física y medios educativos adecuados, y
- c) Ofrecer un proyecto educativo institucional.

(...)

**Artículo 193. Requisitos de constitución de los establecimientos educativos privados.** De conformidad con el artículo 68 de la Constitución Política, los particulares podrán fundar establecimientos educativos con el lleno de los siguientes requisitos:

- a) Tener licencia de funcionamiento que autorice la prestación del servicio educativo, expedida por la Secretaría de Educación departamental o distrital, o el organismo que haga sus veces, según el caso, y
- b) Presentar ante la Secretaría de Educación respectiva un proyecto educativo institucional que responda a las necesidades de la comunidad educativa de la región de acuerdo con el artículo 73 de esta Ley” (subrayado por fuera del texto).

A partir de estas disposiciones legales, el Decreto 1075 de 2015, en su Libro 2, Parte 3, Título 2, Capítulo 1 señala los requisitos específicos para la expedición de las licencias de funcionamiento por parte de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, requisitos que comprenden la presentación del Proyecto Educativo Institucional y las condiciones de operación en una infraestructura física en la que se prestará el servicio educativo.

Adicionalmente, el artículo 9 de la Ley 715 de 2001 establece que las instituciones educativas deben disponer de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados, para la correcta prestación del servicio.

Por otra parte, en el caso de la educación para población adulta se prevé la prestación del servicio educativo de manera presencial, semipresencial o abierta y a distancia (artículos 2.3.3.1.2.3, 2.3.3.5.3.4.5 y 2.3.3.5.3.5.2 del Decreto 1075 de 2015). Sin embargo, hasta la fecha el Ministerio de Educación Nacional no ha reglamentado las condiciones y procedimientos pedagógicos, administrativos, operativos y técnicos y las orientaciones para la atención en modalidad virtual y a distancia para la población adulta o para la prestación en edad regular.

A partir del anterior recuento normativo, la prestación del servicio educativo por parte de los establecimientos educativos privados de educación formal conlleva una modalidad presencial en las instalaciones de la institución, la cual es un requisito contenido en la licencia de funcionamiento que avala la prestación del servicio público educativo por parte de estas instituciones.

Teniendo en cuenta el alcance del proyecto de Ley, respecto a la posibilidad de prestar el servicio educativo bajo la modalidad de *homeschooling*, se hace necesario revisar los requisitos legalmente establecidos para la operación de los establecimientos educativos privados, no solo



en términos del Proyecto Educativo Institucional - PEI sino de la infraestructura requerida, la cual haría alusión a la infraestructura física, tecnológica y de comunicaciones, que en el marco de esta propuesta cobraría mayor relevancia.

### b) Frente al artículo 3.

**Artículo 3. Autonomía y plan de estudios.** *“(…) En los contenidos de la educación sin escolaridad, se respetará la autonomía de los padres en la elaboración del plan de estudios y el desarrollo del programa educativo, que incluye la filosofía, el contenido y la metodología de la educación que propende por el desarrollo integral del niño, niña o adolescente.*

*Sin perjuicio de la autonomía, el plan de estudios propenderá por el estudio de las áreas obligatorias y fundamentales, las estrategias para suplir aptitudes sociales, recreativas y deportivas; y el fortalecimiento del aprendizaje de una segunda lengua (…).”*

Si bien la autonomía en la formación de los hijos por parte de los padres y madres de familia es un principio constitucional con desarrollo normativo, el Ministerio de Educación Nacional considera conveniente precisar los contenidos de las normas vigentes, relacionadas con la configuración y construcción de los planes de estudios.

Al respecto, el artículo 78 de la Ley 115 de 1994 establece como competencia de esta Cartera el diseño de los lineamientos generales de los procesos curriculares, así como el establecimiento de los indicadores de logros para cada grado de los niveles educativos de la educación formal, y adicionalmente dispone que los establecimientos educativos de conformidad con las disposiciones vigentes y con su Proyecto Educativo Institucional- PEI, definirán su plan de estudios particular que determine los objetivos por niveles, grados y áreas, la metodología, la distribución del tiempo y los criterios de evaluación y administración.

De presentarse cambios significativos en el currículo, el rector de la institución educativa oficial o privada lo presentará a la Secretaría de Educación Departamental o Distrital o a los organismos que hagan sus veces, para que ésta verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley 115 de 1994 mencionada.

En el marco de esta autonomía, el artículo 79 de la Ley General de Educación establece que el plan de estudios es el esquema estructurado de las áreas obligatorias y fundamentales y de áreas optativas con sus respectivas asignaturas, que forman parte del currículo de los establecimientos educativos. En este sentido la pretensión del legislador plasmada en el artículo 3° del proyecto de Ley de posibilitar a los padres la elaboración del plan de estudios debe quedar plasmada en la modificación a los artículos señalados en la Ley General de Educación.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, si bien se resalta la necesidad de propender por el estudio de las áreas obligatorias y fundamentales, el aspecto socio emocional sigue sin estar cubierto y como expresamos en conceptos anteriores, es fundamental para el proceso de aprendizaje de los estudiantes. En efecto, desde la perspectiva de desarrollo humano y pedagógico, debe tenerse en cuenta que éste es fundamental para el ser humano, toda vez que necesita de interacciones con pares y adultos y de la posibilidad de participar en variados espacios familiares, sociales y comunitarios. Contar con un espacio para interactuar con una población diversa en términos de edad, ideología, contexto, etnia, cultura, entre otros, favorece la adaptabilidad e interacción con los demás miembros de la sociedad.

Debe recordarse que la socialización no debería reducirse únicamente al seno de la familia, y es que el aprendizaje se desarrolla también por medio de la interacción social con personas de la misma edad o pares, adquiriendo mejores habilidades para lograr un mejor desarrollo -



teniendo en cuenta que muchas de nuestros aprendizajes se adquieren por observación, imitación y socialización. (Navas, 2019)

Dicha socialización es un proceso mediante el cual el individuo adopta los elementos socioculturales de su medio ambiente y los integra a su personalidad para adaptarse a la sociedad misma. Dicho, en otros términos, socializar es el proceso por el cual el niño, aprende a diferenciar lo aceptable de lo inaceptable en su comportamiento, el cual debe fomentarse en los niños y niñas desde muy corta edad.

La socialización es un proceso continuo y gradual que se desarrolla mientras el niño se educa, por lo tanto, esta cartera considera necesario que dentro del análisis a realizar sobre la conveniencia de la iniciativa, se tenga en cuenta el papel de la escuela como uno de los principales agentes socializadores ya que en ella el niño adquiere una serie de normas y valores para su posterior integración en la sociedad como adulto.

### c) Frente al artículo 5.

**“Artículo 5. Certificación de estudios e integración con el servicio educativo.** *“(…) Los niños, niñas y adolescentes que estudien sin escolaridad tienen el derecho de acceder opcionalmente a los mecanismos de evaluación o certificación periódica de contenidos y competencias que permitan evidenciar el progreso del estudiante. Al igual que los establecidos para la aprobación del grado y/o la obtención del título académico correspondiente, sin diferenciación de edad (…).”*

El artículo 5° establece disposiciones normativas que se encuentran ya vigentes al señalar que *“Los niños, niñas y adolescentes que estudien sin escolaridad tienen el derecho de acceder opcionalmente a los mecanismos de evaluación o certificación periódica de contenidos y competencias que permitan evidenciar el progreso del estudiante”*.

La normatividad vigente contempla alternativas para que los estudiantes que se forman por fuera de los establecimientos educativos puedan evidenciar su desempeño, realizar su tránsito a otros establecimientos educativos y obtener un título educativo, estas son:

- **Validación de estudios por grados.** El Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, Decreto 1075 de 2015, en sus artículos 2.3.3.3.4.1.1 a 2.3.3.3.4.1.4. (compilatorio del Decreto 2832 del 2005), reglamenta las condiciones para la validación de estudios de la educación básica y media académica para los casos en que el estudiante pueda demostrar que ha logrado los conocimientos, habilidades y destrezas en cada una de las áreas obligatorias y fundamentales. Para tal fin, la norma establece que los establecimientos educativos que cumplan con los requisitos legales de funcionamiento y que en las pruebas de competencias SABER se encuentren ubicados por encima del promedio de la entidad territorial certificada o en el Examen de Estado se ubiquen, como mínimo, en categoría alta, podrán efectuar la validación de estudios, por grados, mediante evaluaciones o actividades, de aquellas personas que se encuentren en algunas de las siguientes situaciones académicas:

- Haber cursado uno o varios grados sin el correspondiente registro en el libro de calificaciones.
- Haber cursado o estar cursando un grado por error administrativo sin haber aprobado el grado anterior.
- Haber cursado estudios en un establecimiento educativo que haya desaparecido o cuyos archivos se hayan perdido.



- Haber estudiado en un establecimiento educativo sancionado por la secretaría de educación por no cumplir con los requisitos legales de funcionamiento.
- Haber realizado estudios en otro país y no haber cursado uno o varios grados anteriores, o los certificados de estudio no se encuentran debidamente legalizados.
- No haber cursado uno o varios grados de cualquiera de los ciclos o niveles de la educación básica o media, excepto el que conduce al grado de bachiller.

El rector del establecimiento deberá reportar a la secretaría de educación de la entidad territorial certificada, las validaciones practicadas en cada año escolar.

**- Obtención del título de bachiller en un sólo examen.** El Decreto 1075 en sus artículos 2.3.3.3.4.3.1. a 2.3.3.3.4.3.4 (compilatorio del Decreto 299 de 2009), establece la posibilidad para que mayores de 18 años puedan validar el bachillerato en un solo examen, el cual es diseñado por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES y comprende las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, sociales y humanidades e idioma extranjero, de acuerdo con los estándares básicos de competencias establecidos por el Ministerio de Educación Nacional. El ICFES otorga a quien valida el correspondiente diploma en nombre del Ministerio de Educación Nacional.

No obstante, el aparte del artículo 5° del proyecto de Ley, que establece “*Al igual que los establecidos para la aprobación del grado y/o la obtención del título académico correspondiente, sin diferenciación de edad*”, especialmente respecto a la frase “*sin diferenciación de edad*”, podría incentivar la desescolarización de estudiantes con las implicaciones expuestas sobre la importancia de interacción de los menores con las demás personas que conforman su comunidad, y que adicionalmente puede repercutir en los niveles de educación de la población pues las garantías de culminación de los procesos de formación que terminen con el otorgamiento del título correspondiente, no están definidas dentro de la iniciativa estudiada.

#### **d) Frente al artículo 6.**

**“Artículo 6. Participación de los establecimientos educativos privados.** “(...) *Los establecimientos educativos privados podrán prestar el servicio de acompañamiento a la educación en casa sin escolaridad, siempre que cumplan los requisitos de generar un plan de estudios flexible, supervisar el progreso del estudiante y garantizar la presentación de los mecanismos de evaluación y certificación, incluyendo los exámenes del Estado.*

*El establecimiento educativo privado deberá informar a la Secretaría de Educación departamental, distrital, municipal o quien haga sus veces, respecto de los estudiantes a los que está prestando el acompañamiento de educación sin escolaridad, discriminando por año escolar, y situación o no de matrícula en la institución educativa (...).”*

Las disposiciones contenidas en el artículo 6° del proyecto de Ley habilitan implícitamente unos requisitos y una modalidad que no está establecida en la regulación de la prestación del servicio educativo colombiano.

Tal como se señaló en el numeral 1 las condiciones y requisitos establecidos en la normatividad para la prestación del servicio educativo por instituciones educativas de carácter privado conllevan presencialidad en el establecimiento educativo y por tanto el acompañamiento señalado en el artículo 2°. Por lo anterior, el artículo 6° del proyecto de ley tiene implicaciones respecto a la modificación de los requisitos establecidos para la expedición de licencias de funcionamiento por parte de las Secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, en los términos del artículo 2.3.2.1.2. del Decreto 1075 de 2015.



En tal sentido, una norma que promueve la educación sin escolaridad no puede conllevar modificaciones normativas mayores como la que se busca al modificar las condiciones que deben acreditar los prestadores privados de educación formal para la autorización de su operación, haciéndose necesario reglamentar primero esta materia, para habilitar el eventual acompañamiento a la educación en casa por parte de estos prestadores.

Así mismo, la modalidad de acompañamiento en las casas de los estudiantes, no reglado en la normatividad vigente, tiene implicaciones no solo en los procesos de las entidades territoriales respecto a la expedición de las licencias de funcionamiento de los colegios privados sino también en las temáticas relacionadas con la inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio ofrecido mediante la nueva modalidad, en los términos del artículo 168 de la Ley 115 de 1994 y del artículo 2.3.3.1.8.1. del Decreto 1075 de 2015.

Sobre el particular, el proyecto de Ley no especifica respecto al ejercicio de la inspección, vigilancia y supervisión delegado a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas, en el marco de sus competencias y funciones establecidas en la Ley 715 de 2001, ni mucho menos en aspectos relacionados con la jurisdicción. Tampoco es claro respecto a las modificaciones que sería necesario realizar respecto a la verificación de condiciones de esta nueva modalidad de la prestación del servicio educativo, en el marco del ejercicio de la función de inspección y vigilancia.

Es necesario cuantificar las implicaciones fiscales que las nuevas funciones de organización de la prestación del servicio de la nueva modalidad de atención que se autorizase a los colegios privados y del ejercicio de la inspección, vigilancia y control, puedan tener en las estructuras organizativas de las entidades territoriales certificadas en educación.

Por otra parte, es necesario evaluar si los establecimientos educativos privados estarían en disposición de ofrecer un tipo de oferta diferenciada a las familias, en la eventualidad de tener aprobada la modalidad de prestación del servicio no presencial. Un tipo de iniciativas legislativas de este tipo debe tener en cuenta la manifestación de todos los actores involucrados y por tanto se debe indagar a este subsector de prestadores de la educación en el país.

#### e) Frente al artículo 7.

**“Artículo 7. Promoción del acceso a la educación en casa.** *El Ministerio de Educación tendrá disponible para las familias material de apoyo que facilite las diferentes modalidades de educación en casa, de forma optativa, pública y gratuita, incluyendo la masificación del acceso a medios impresos, digitales o virtuales que faciliten el proceso de aprendizaje.”*

El Ministerio de Educación Nacional dispone de herramientas y contenidos virtuales de apoyo al proceso de aprendizaje que favorecen y complementan el diseño e implementación de los planes de estudios que desarrollan, en el marco de la autonomía institucional, los colegios oficiales y privados del país. Sin embargo, este aporte no es de obligatorio seguimiento y el mismo no responde a un proyecto de currículo único para el territorio nacional, dado que, de ser así resultaría contrario a las disposiciones que actualmente rigen la materia relacionadas con la descentralización del servicio educativo y la importancia de que los PEI se ajusten a las dinámicas regionales y al contexto en el que se encuentran las instituciones educativas. En tal sentido es necesario evaluar esta disposición en términos pedagógicos a la luz de la normatividad vigente y de sus implicaciones fiscales para la Nación.



Igualmente, las labores de promoción de este tipo de educación, además de un impacto fiscal que no se aborda en el proyecto de Ley, implicaría incentivar una desescolarización de estudiantes beneficiarios de un proceso de formación integral y de calidad en los planteles educativos. En efecto, como se ha manifestado en anteriores conceptos, la educación en casa puede dejar de lado dos aspectos fundamentales en la formación de nuestros niños, niñas y adolescentes, como son:

- La posibilidad de recibir una educación integral que cubra todas las áreas obligatorias y fundamentales estipuladas en los artículos 23 y 31 de la Ley 115 de 1994.
- La falta de desarrollo del componente socio emocional por falta de interacción con otras personas distintas a su núcleo familiar.

#### f) Frente al artículo 8

**“Artículo 8. Integración con el servicio educativo.** *“(...) Modifíquese el artículo 46 de la Ley 115 de 1994 – Ley General de Educación –, el cual quedará así:*

*ARTÍCULO 46. INTEGRACIÓN CON EL SERVICIO EDUCATIVO. La educación para personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica o con capacidades intelectuales excepcionales, es parte integrante del servicio público educativo.*

*Los establecimientos educativos organizarán directamente o mediante convenio, acciones pedagógicas y terapéuticas que permitan el proceso de integración académica y social de dichos educandos.*

*Así mismo, promocionarán la modalidad de educación sin escolaridad.*

*El Gobierno Nacional expedirá la reglamentación correspondiente (...).”*

Además de lo mencionado en la parte general de este concepto, en relación con esta propuesta normativa se observa lo siguiente. El artículo 46 de la Ley 115 de 1994 hace parte del Capítulo I Educación para personas en situación de discapacidad o capacidades excepcionales, del título III Modalidades de atención educativa a poblaciones.

En relación a lo propuesto en el artículo 8 del proyecto de ley, en particular el inciso que dispone que *“Así mismo, promocionarán la modalidad de educación sin escolaridad”*, para que la atención en casa sea una opción primaria para la población en situación de discapacidad, ésta disposición puede resultar contraria al espíritu del artículo de la Ley 115 de 1994, la 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”* y del Decreto 1421 de 2017 *“por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad”*.

Sobre el particular, la Ley 1618 de 2013 dispone que el Estado debe asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acciones afirmativas y ajustes razonables, eliminando toda forma de discriminación. En relación con el derecho de educación, la normativa estatutaria establece que el Ministerio de Educación Nacional debe fomentar el acceso y la permanencia de estas personas a una educación de calidad, así como su reconocimiento e integración en los establecimientos educativos oficiales y privados, debiendo la Nación garantizar los recursos necesarios para que las entidades territoriales puedan fomentar en los establecimientos educativos una cultura inclusiva de respeto al derecho a la educación y la superación de las barreras que impidan el acceso y permanencia a este servicio por parte de las personas en situación de discapacidad.



Esta Cartera considera que si dentro de las acciones pedagógicas que deben adoptar las instituciones se consideran convenientes la adopción de educación virtual, remota o no presencial, dicha posibilidad no está prohibida por la Ley, razón por la cual podrían ser adoptadas de considerarse necesario.

**g) Frente al artículo 9.**

**“Artículo 9. Comité de promoción y acompañamiento a la educación sin escolaridad.** *El Ministerio de Educación Nacional conformará un comité junto a las autoridades territoriales de educación, los establecimientos educativos que presten la modalidad de educación sin escolaridad, y los padres de familia y representantes de estudiantes de educación sin escolaridad, en el que se hará seguimiento anual a la modalidad de educación sin escolaridad, anotando su avance en cobertura, calidad, fortalezas y debilidades, y formulando las propuestas para incrementar su promoción, acceso y mejoramiento”.*

El Ministerio de Educación Nacional considera fundamental que artículos como el analizado contemplen aspectos relacionados con la labor comunitaria de las comunidades étnicas quienes a través de estas formas de participación, pueden materializar su corresponsabilidad como familias en los procesos educativos y generar condiciones que permitan incrementar la promoción, acceso y mejoramiento de la educación sin escolaridad.

De otra parte, es necesario que se defina la manera en que se ha de efectuar la articulación intersectorial en la conformación del comité, su enfoque, metodología e intencionalidad, para que sea posible definir sus funciones y el alcance de sus acciones, razón por la cual la disposición adolece de vacíos normativos que impedirían el correcto funcionamiento y reglamentación de esta.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 157 de la Ley 115 de 1994 – Ley general de educación- la Junta Nacional de Educación, tiene entre otras funciones, las de ser órgano consultivo permanente en materias relacionadas con las prestación y organización del servicio público de la educación; Proponer al Gobierno Nacional políticas, programas y proyectos conducentes al mejoramiento de la calidad, cobertura y gestión del servicio educativo; formular propuestas al Gobierno Nacional sobre proyectos de ley y reglamentaciones que faciliten el cabal desarrollo de la educación; Presentar periódicamente al Gobierno Nacional, con base en los resultados de investigaciones estadísticas, informes de evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos del servicio público de la educación.

Adicionalmente, y de conformidad con lo establecido en el artículo 158 *ídem* existen actualmente Juntas Departamentales y Distritales de Educación, de igual manera de conformidad con el artículo 159 *ibidem* la Junta Departamental de Educación está conformada por el Gobernador del Departamento, el Secretario de Educación Departamental entre otros, del mismo modo tal y como lo establece el artículo 160 *ejusdem* las Juntas Distritales de Educación, estarán conformadas por el Alcalde del Distrito, el Secretario de Educación Distrital, entre otros.

Bajo esta premisa normativa y teniendo en cuenta que, las Juntas Nacional, Departamental y Distrital de Educación, son los espacios en donde, con la participación intersectorial, se discuten y definen aspectos tales como, la prestación y organización, los programas y proyectos para el mejoramiento de la calidad, cobertura y gestión del servicio público de educación, la propuesta contenida en el artículo *sub examine* resulta innecesaria, esto con el propósito de no duplicar los espacios sectoriales e intersectoriales en donde se definen ya, aspectos como el propuesto.





#### h) Frente al artículo 10.

*“ARTÍCULO 10º. Reglamentación. Sancionada esta Ley, el Ministerio de Educación Nacional reglamentará en un máximo de dos (2) años, los aspectos necesarios para la promoción y desarrollo de la educación sin escolaridad, y la adaptación que se requiera a la Ley 115 de 1994.”*

La rama ejecutiva del poder público tiene la facultad de reglamentar las disposiciones legales de conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, razón por la cual dicha potestad se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional, quien la ejerce a través de las distintas entidades y carteras ministeriales.

En ese sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-810 de 2017 manifiesta que no es necesario que una ley determine que el presidente debe reglamentar una ley y adicionalmente dispone que la potestad reglamentaria mencionada no está sometida a limitación de orden temporal. Sobre este punto, la Sentencia C-1005 de 2008 expone lo siguiente:

*“La jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior, según el cual, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria.”*

Tal como se argumenta, a través de la potestad reglamentaria se materializa las disposiciones legales, respetando y atendiendo a su contenido en virtud de los artículos 4 y 189 constitucional. En ese sentido, el Ministerio de Educación Nacional advierte que el último aparte (lo subrayado) de la disposición bajo estudio podría ser considerada inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, dado que para el Ministerio desde su competencia reglamentaria no es dable modificar disposiciones de orden legal, razón por la cual recomienda no continuar con el trámite del mismo.

### III. CONSIDERACIONES FISCALES

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”* establece que se debe incluir dentro de las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo, en cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal de que trata el artículo 334 de la Constitución Política.

En este caso, la exposición de motivos afirma que la iniciativa no genera un impacto fiscal sin embargo lo propuesto en el proyecto de ley implica la modificación de la estructura organizativa y de distribución de competencias de la Nación y de las entidades territoriales que deben ser cuantificadas.

La implementación de la educación en casa tiene un impacto no previsto en los recursos del sector educación, por cuanto exige contar, entre otros aspectos, con la capacidad instalada de los establecimientos educativos para el ejercicio del acompañamiento, la supervisión y acompañamiento a las familias que opten por esta modalidad del servicio educativo, a lo que se suma ahora la labor de promoción atribuida a la Nación en el proyecto de Ley. La iniciativa legislativa implicaría la definición de nuevas funciones para los docentes y directivos docentes y alteraciones en la relación maestro/a – estudiante que existe actualmente. Esto conllevaría una



modificación del estatuto docente. Por otro lado, esta propuesta establece un proceso de definición, evaluación y seguimiento de condiciones de calidad de la Educación en Casa, que se materializarían con inversiones económicas y la asignación de nuevas obligaciones a servidores públicos. De ser aprobado el proyecto de ley, se generan nuevos gastos administrativos que tendrán que ser asumidos por el sector educativo, lo que demandaría mayores recursos públicos que deben ser considerados y cuantificados.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-502 de 2007 manifiesta que el análisis de que trata el artículo 7 de la Ley en comento constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa y permite que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes, contribuyendo a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. Adicionalmente y como lo dispone en la Sentencia C-315 de 2008, *“un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”*.

Dada la complejidad que implica el ejercicio requerido por las normas mencionadas y atendiendo a la relación armónica que debe existir entre las entidades públicas en virtud del artículo 113 constitucional, la Corte Constitucional en Sentencia C-490 de 2011 concluyó que *“Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno”*.

En estas condiciones, el Ministerio de Educación Nacional recomienda se realice el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y se eleve la solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de determinar la incidencia que tendría el proyecto de ley en el marco fiscal del mediano plazo.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

El Ministerio de Educación Nacional reconoce la intención y objetivo de la iniciativa normativa, sin embargo, deben tenerse en cuenta los vacíos normativos que aún persisten en la nueva propuesta referidos en el presente documento, especialmente en lo relacionado con la legislación de una nueva modalidad de prestación del servicio educativo por parte de los establecimientos educativos y las implicaciones fiscales y organizacionales en términos de la estructura del Estado colombiano.

Además de lo anterior, parece necesario tener en cuenta que la implementación del proyecto de ley podría impactar, como se ha manifestado, los siguientes aspectos:

- La organización curricular y los aprendizajes.
- Los procesos de desarrollo pedagógicos y sociales de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- El desarrollo de competencias socioemocionales de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- El procedimiento y evaluación de los aprendizajes.
- Prescripción de currículo.
- Funciones de los docentes y directivos docentes.



Adicionalmente y como fundamento adicional de la recomendación sugerida, esta Cartera advierte de un posible vicio de inconstitucionalidad dado que se considera que no existe identidad entre el texto del proyecto de ley publicado en la Gaceta No. 601 de 2020, con el texto puesto a consideración en el presente derecho de petición, puesto que si bien ambos hacen referencia a la temática de Homeschool, el proyecto de ley original dispone que el mismo se debe desarrollar como una nueva modalidad de las instituciones educativas oficiales y privadas, mientras que el borrador de articulado actual hace referencia a la promoción de una educación sin escolaridad prestada en casa.

Frente al particular, la Corte Constitucional manifestó en Sentencia C-273 de 2011 lo siguiente:

*“El principio de identidad flexible o relativa supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante el trámite de conciliación por Comisiones de Mediación, que no implica repetir todo el trámite. Por este principio, no resulta admisible cualquier adición en cualquiera de las etapas de formación de la ley, ya que se exige que dicha relación sea de conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente”.*

Con base en los anteriores argumentos, de manera respetuosa este Ministerio recomienda que se analice la posibilidad de no continuar con el trámite del proyecto de ley.