



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA

Bogotá D.C. julio 22 de 2025

Doctor
DIEGO GONZALEZ GONZALEZ
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. "Por la cual se crea el Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes en Colombia, para avanzar hacia la calidad de la educación, se establecen los lineamientos generales, la estructura, los objetivos y las relaciones necesarias entre los distintos componentes y actores el sistema y se dictan otras disposiciones".

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992, en ejercicio de la potestad legislativa consagrada en la Constitución y de conformidad con las leyes y normas de la iniciativa legislativa, radico en su despacho el Proyecto de Ley "Por la cual se crea el Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes en Colombia, para avanzar hacia la calidad de la educación, se establecen los lineamientos generales, la estructura, los objetivos y las relaciones necesarias entre los distintos componentes y actores el sistema y se dictan otras disposiciones", para que inicie su trámite legislativo, al tenor del capítulo sexto, del proceso legislativo ordinario, establecido en la Ley 5 de 1992.

Cordialmente,



CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
Senador de la República



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA

PROYECTO DE LEY NUMERO 036 2024 SENADO

“Por la cual se crea el Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes en Colombia, para avanzar hacia la calidad de la educación, se establecen los lineamientos generales, la estructura, los objetivos y las relaciones necesarias entre los distintos componentes y actores del sistema y se dictan otras disposiciones.”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto crear el Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes, establecer los lineamientos generales, los objetivos, la estructura y la articulación necesaria entre los distintos componentes y actores del Sistema, que permitan la organización, el desarrollo de programas de profesionalización, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los docentes y directivos docentes, para contribuir con su desarrollo humano y profesional, con el mejoramiento de sus prácticas pedagógicas y su desempeño disciplinar en los distintos niveles y ciclos de la educación formal y en las distintas modalidades de atención educativa a poblaciones diversas o vulnerables, con enfoque de género, intersectorial y territorial.

ARTÍCULO 2°. IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE FORMACIÓN DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES. La implementación de este sistema debe ser articulada entre todos los niveles institucionales para propiciar una cualificación a los procesos de formación de los educadores, necesario para consolidar una sociedad más equitativa y con mayor potencialidad de desarrollo humano, científico y tecnológico. El Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes tiene como propósito crear las condiciones necesarias para fomentar el desarrollo humano, socioemocional y profesional de los docentes, y directivos docentes, para que resignifiquen sus prácticas pedagógicas y contribuyan con el desarrollo de modelos educativos basados en el aprendizaje contextualizado, que enseñe a pensar, que propicie la sana crítica que se encamine a enfrentar retos desde la



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

innovación, la creatividad y que contribuyan con la formación de mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, que ejerzan los derechos humanos y convivan en paz. Este Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes comprende un conjunto coherente, pertinente y viable de acciones afirmativas, redes de interacción planes, programas, proyectos, políticas y disposiciones legales, que permitan fortalecer los procesos formativos de los docentes y directivos docentes para mejorar la calidad de la educación.

ARTÍCULO 3°. OBJETIVOS DEL SISTEMA. Los objetivos del sistema son acordes con lo estipulado en la Ley General de educación y sus decretos reglamentarios. El Sistema Nacional de Formación de Docentes y Directivos Docentes propenderá por la realización personal, profesional de los docentes y directivos docentes, el desarrollo de innovaciones e investigaciones pedagógicas, la consolidación de proyectos educativos institucionales pertinentes que reconozcan a los estudiantes como, sujetos de derechos, la construcción de procesos educativos para la participación, el respeto por la diferencia, el mejoramiento cultural, científico, tecnológico, la protección del medio ambiente y la articulación de todas las instituciones del estado, la corresponsabilidad de la sociedad y la familia en los procesos educativos. En consonancia con tales aspiraciones, se deben propiciar espacios en las jornadas laborales de los docentes y directivos docentes para la reflexión, la investigación, el análisis, la interacción pedagógica y cultural que propicien la producción de diagnósticos, innovaciones pedagógicas, y propuestas de mejoramiento continuo de la calidad de la educación y los procesos pedagógicos. Son objetivos del Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes:

- a) Propugnar por el rediseño curricular, los debidos procesos de cambio de las facultades de educación e instituciones que forman a los maestros, en el marco de su autonomía institucional, y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y desarrollo profesional de los docentes para que estos a su vez contribuyan con la transformación de la escuela, el mejoramiento del aprendizaje, y rendimiento de sus estudiantes.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

- b) Promover y fortalecer las comunidades académicas, los colectivos, nodos y redes de maestros en torno a la pedagogía, la investigación desde su praxis y contexto, e impulsar la educación superior en términos de calidad de los programas para que asuman la formación de los educadores, más allá de la formalidad de los contenidos conceptuales y procedimentales en pro del ejercicio profesional y busquen un equilibrio en la formación del ser, el saber, el hacer y el trascender.
- c) Reconocer que el maestro es una identidad que se construye corresponsable y continuamente entre los distintos actores e instituciones formadoras, que posee un saber, que tiene su lugar como intelectual de la educación, como agente social, lo cual implica recuperar el ser, el saber y el hacer del educador a través de sus experiencias pedagógicas, su relación con el contexto sociocultural y su capacidad de innovar a través de su propia praxis.
- d) Garantizar la calidad de los programas de formación de educadores con base en el reconocimiento del contexto local, regional y nacional, en función de las necesidades formativas del país enfocados al desarrollo del conocimiento en los campos humano, ético, político, pedagógico didáctico, científico, artístico, tecnológico social, cultural y de una segunda lengua, acorde con las tendencias nacionales y globales relacionadas con la educación.
- e) Estimular una clara articulación entre las instituciones educativas formadoras de maestros en el país, así como fortalecer los esfuerzos que a diario emprende la comunidad educativa en procura de su mejoramiento;
- f) Promover la construcción y utilización, en los niveles nacional departamental y local, de investigaciones, instrumentos e indicadores que permitan evaluar de manera periódica la calidad y pertinencia de los programas y las instituciones que ofrecen servicios de Formación de Docentes y Directivos Docentes.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

- g) Garantizar que la oferta formativa sea construida de manera participativa y a partir de juicios basados en evidencias sobre las necesidades formativas del nivel nacional, territorial y local.
- h) Promover la distribución equitativa de estímulos a la investigación pedagógica y a la generación de procesos de mejoramiento de las prácticas Docentes y Directivos Docentes;
- i) Establecer mecanismos de cooperación interinstitucional e intersectorial que permitan financiar la formación en servicio de nuestros Docentes y Directivos Docentes, así como la autogeneración y autogestión de propuestas, proyectos e iniciativas de mejoramiento en las actividades pedagógicas;
- j) Promover la reactivación y fortalecimiento del movimiento pedagógico, de las redes de investigación e innovación en la Nación a nivel regional y local;
- k) Sentar las bases para la creación de un Sistema Nacional para el diseño de estrategias que promuevan entre los Docentes y Directivos Docentes la atención educativa adecuada de las personas con limitaciones, capacidades o talentos especiales;
- l) Garantizar la colaboración y la coordinación permanente entre las Secretarías de Educación, que permita compartir insumos, instrumentos y experiencias exitosas;
- m) Asegurar el desarrollo de las redes de docentes y directivos docentes de que trata la presente ley, como instancias que dinamicen las prácticas colaborativas en las instituciones educativas, ofrezcan apoyo técnico a las iniciativas de autoformación e innovación generadas en las mismas instituciones, genere y motive la investigación educativa sobre y a partir de los propios maestros.

ARTÍCULO 4°. PRINCIPIOS. Son principios del Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes en Colombia:



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA

- a) **Articulación.** Consiste en considerar la formación de docentes como un sistema con clara relación entre sus componentes. Promueve el dialogo amplio y vinculante entre educadores, instituciones formadoras, comunidad académica, sociedad, y la institucionalidad en todos sus niveles, para aunar esfuerzos y decisiones que permitan de manera colaborativa la construcción y desarrollo continuo de los educadores. Este principio implica tener en cuenta la continuidad de programas, proyectos, planes, estrategias curriculares hacia el perfeccionamiento y fortalecimiento profesional del educador en los diversos momentos de su formación. Debe contemplar además la articulación de la política de formación de educadores con otras políticas: laborales, productivas, culturales, educativas y sociales.
- b) **Transparencia.** Este principio alude a que todas las acciones dadas desde el interior del Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes son realizadas en consonancia con sus propósitos y objetivos. La transparencia se refiere también a las determinaciones consensuadas y consideradas por los distintos sujetos e instituciones vinculadas con la formación. La transparencia permite mayor cohesión y confiabilidad entre las instituciones y los sujetos en interacción.
- c) **Continuidad.** El estado asume como política pública la formación y desarrollo profesional de los educadores colombianos más allá de los períodos de gobierno, acorde con la particularidad de las regiones y poblaciones, y con el devenir social y cultural del país, sin obviar los propósitos planteados.
- d) **Participación.** La formación de los educadores es el resultado de la reflexión contextualizada, participativa y concertada entre los distintos sectores y actores del Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes, desde las ciudadanías o diferentes formas de ser y estar en el mundo como sujetos histórico-culturales en permanente construcción. El Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes y todos sus elementos constitutivos en sus diversas instancias deben posibilitar espacios y mecanismos para la participación en la retroalimentación dando lugar al ejercicio



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

permanente de reflexión sobre el hecho educativo en los diferentes contextos en los que se desenvuelven.

- e) **Identidad e integralidad profesional.** La identidad está relacionada con el saber pedagógico y disciplinar de los maestros. Por ello el Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes debe garantizar que el educador obtenga y se apropie de los fundamentos epistemológicos investigativos, disciplinares, teóricos y pedagógicos que lo constituyen como sujeto profesional de la educación. La identidad del maestro se constituye desde un proceso de formación integral. Se caracteriza por ser un sujeto intelectual, social, cultural y político sensible ante la situación de la educación del país, sus contextos y poblaciones con sentido ético y estético, que reconoce el pluralismo en materia de política, teoría y enfoques pedagógicos y metodológicos, en permanente proceso de cualificación y actualización y reconocido por su desempeño y proyección.
- f) **Formación en función de derechos y del Ser.** El quehacer educativo es una acción con función social comprometida con la formación de seres humanos, razón por la cual reviste importancia e interés estratégico para la sociedad, el desarrollo de procesos formativos afectivos y relacionales consecuentes con el enfoque de derechos. La educación es un derecho y un deber humano y debe estar vinculada a la época, a la vida, a la transformación social y a la felicidad del ser humano. La labor pedagógica realizada desde el afecto y el cuidado del otro, contribuye a formar sensibilidades, mentalidades, sujetos y subjetividades, con valores de interés colectivo. La formación humana permite el desarrollo de personas integrales y competentes, encaminadas a conducirse en la vida con madurez y responsabilidad, se apoya en procesos de autoconocimiento.
- g) **Diversidad e Interculturalidad.** Colombia es una nación pluriétnica, pluricultural, por lo cual exige que la formación de los educadores reconozca, garantice y vincule la diversidad territorial, social, étnica, cultural, religiosa, de género y de orientación sexual, al igual que a las comunidades, y las inteligencias múltiples de las personas orientando el pleno de sus potencialidades, derechos y obligaciones. Todas las



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

acciones del Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes se encaminan a la creación de las condiciones relacionales y de infraestructura propicias para promover procesos de enseñanza-aprendizaje que admitan la diversidad humana, ambiental, social, cultural y comunicacional propia del contexto nacional.

ARTÍCULO 5°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley operará como marco para los subsistemas de formación inicial de docentes, formación en servicio y formación avanzada de los educadores colombianos.

El subsistema de formación inicial de docentes incluye los procesos y momentos de la formación de las personas interesadas en ser educadores en los distintos niveles, áreas, campos del conocimiento y grupos poblacionales específicos. Comprende según el decreto ley 1278 de 2002: formación complementaria, - ofrecidas por las Escuelas Normales Superiores-; programas de Licenciatura, -ofrecidos por Instituciones de Educación Superior-y programas de pedagogía para profesionales no licenciados ofrecidos por IES.

El subsistema de formación en servicio contempla la formación de los educadores vinculados laboralmente.

La formación avanzada se desarrolla a través de programas de postgrado, en los niveles de especialización, maestría, doctorado ofrecidos por las Instituciones de Educación Superior.

ARTÍCULO 6°. FORMACIÓN DE DOCENTES. La formación de docentes debe entenderse como un conjunto de procesos y estrategias orientados al desarrollo profesional y personal de los docentes, para cualificar su desempeño como profesional de la educación que lidera los procesos de aprendizaje y de transformación educativa, para el mejoramiento continuo de la calidad de la educación. La formación de docentes tendrá como fines generales:

- a) Los establecidos en la Ley 115 de 1994 sobre formar un educador y educadora de la más alta calidad científica y ética, desarrollar la teoría



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

- y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador.
- b) Fortalecer la investigación en el campo pedagógico y el saber específico.
 - c) Preparar educadores y educadoras a nivel de pregrado y posgrado para los diferentes niveles y formas de prestación del servicio educativo.

ARTÍCULO 7°. PROFESIONALIZACIÓN. La formación de docentes que conduce a su profesionalización incluye los programas de formación inicial que se constituyen en requisito para el ejercicio de la docencia, y los programas de postgrado, dirigidos al perfeccionamiento científico, tecnológico e investigativo de los docentes, a nivel de especialización, maestría, doctorado y postdoctorado en educación, en los términos contemplados en la Ley 30 de 1992.

ARTÍCULO 8°. ACTUALIZACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DE LOS DOCENTES EN EJERCICIO. En este proceso se reconoce sus vivencias como educadores y educadoras, plantea una formación continua acompañada de la necesaria cualificación, reflexión, sistematización y socialización de su experiencia educativa y pedagógica orientada a una formación contextualizada acorde con los requerimientos del hacer pedagógico que el educador configura en su ámbito laboral. Debe ser acorde con las acciones educativas dirigidas a los niveles, poblaciones y campos de saberes en los que se ocupa. La actualización y perfeccionamiento docente se encamina a fortalecer sus competencias disciplinares, socioemocionales, de desarrollo humano para lograr un mejor desempeño. La formación de docentes en ejercicio, está amparada en la ley 115 de 1994 y sus decretos reglamentarios.

PARÁGRAFO 1°. Las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas definirán la validez de los programas para el ascenso de los educadores inscritos en el estatuto docente del Decreto 2277 de 1979, de los programas de pedagogía para los profesionales no licenciados que pertenecen al Estatuto 1278 de 2002 y de los demás programas que se incluyen en el plan de formación de la entidad territorial.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

PARÁGRAFO 2º. Las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas deben definir los estímulos para todos los docentes, de acuerdo con los recursos disponibles y el diagnóstico e intereses de los docentes.

ARTÍCULO 9º. INSTITUCIONES FORMADORAS DE DOCENTES. Los programas de profesionalización, capacitación, actualización y perfeccionamiento de docentes y directivos docentes serán ofrecidos por las Escuelas Normales Superiores, las universidades y otras instituciones de educación superior que posean una facultad de educación u otra unidad académica dedicada a la educación que esté debidamente acreditada.

Los organismos o instituciones de carácter académico, científico o investigativo, legalmente reconocidos, diferentes a las escuelas normales superiores e instituciones de educación superior, podrán ofrecer programas de formación a educadores en servicio en los niveles de educación preescolar básica y media, previo convenio con instituciones de educación superior y con las escuelas normales superiores, teniendo en cuenta que son profesionales de la educación los profesionales con título diferente al de licenciado, legalmente habilitados para ejercer la función docente de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente, las instituciones de educación superior también podrán ofrecer los programas de pedagogía de que trata el Decreto-ley 1278 de 2002.

PARÁGRAFO 1º. En relación con los programas de profesionalización, las escuelas normales superiores ofrecen el programa de formación complementaria que conduce al otorgamiento del título de normalista superior para el ejercicio de la docencia en educación preescolar y básica primaria. Las universidades ofrecen los programas de pregrado que acreditan a los egresados como licenciados para el ejercicio de la docencia en todos los niveles y modalidades, de acuerdo a la especialidad del programa, al igual que los programas de postgrado, que otorgan títulos de especialista, magíster y doctor para el ejercicio de la docencia hasta los niveles más avanzados de la formación docente.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

PARÁGRAFO 2°. Constituyen formación permanente o en servicio, los procesos pedagógicos o cursos ofrecidos por instituciones y organismos internacionales o los realizados por instituciones de educación superior del exterior, reconocidas de acuerdo con las normas que rigen en cada país, cuya finalidad sea la capacitación, actualización y perfeccionamiento de los docentes y directivos docentes.

PARÁGRAFO 3°. El Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo de entidades del sector educativo, promoverá programas de formación para docentes y directivos docentes en servicio que respondan a necesidades priorizadas e identificadas a nivel nacional e internacional.

ARTÍCULO 10°. FUNCIÓN ASESORA DE LAS INSTITUCIONES DE FORMACIÓN DE EDUCADORES. Las escuelas normales superiores, las universidades, los centros de investigación y las demás instituciones que se ocupan de la formación de docentes y directivos docentes cooperarán con las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas para el direccionamiento de los temas de profesionalización, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los docentes, las asesorarán en los aspectos educativos y pedagógicos y presentarán propuestas de políticas educativas al Ministerio de Educación Nacional.

ARTÍCULO 11°. CAMPOS BÁSICOS DE LA FORMACIÓN DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES. Todos los programas de Formación Docente deberán propender por el desarrollo armónico de los siguientes campos:

- a) **De Investigación e Innovación Pedagógica y Científica.** Relacionado con la formación de una actitud científica de apertura y sensibilidad sobre lo cotidiano, de tal manera que el docente sea capaz de reflexionar e investigar sobre su quehacer pedagógico. Hará énfasis en el análisis de los procesos de enseñanza - aprendizaje, en la relación de los sujetos con los saberes, y en la comprensión de lo educativo con las prácticas sociales.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA

- b) **De Formación Disciplinaria.** Constituido por los conocimientos específicos de las áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y su contextualización con las condiciones y necesidades Nacionales, Regionales y Locales de aprendizaje de los alumnos en los niveles de preescolar, educación básica y media. Forman parte de este campo los conocimientos relacionados con la administración de la educación y la orientación escolar.
- c) **De Formación Pedagógica.** Permitirá que los maestros se apropien de los saberes pedagógicos y didácticos que coadyuvan a la formación integral de los seres humanos.
- d) **De Formación Deontológica.** Promoverá la idoneidad ética de los Docentes y Directivos Docentes y contribuirá a generar en ellos un compromiso frente al desarrollo humano, social, productivo y sostenible del país, de acuerdo con el marco constitucional del Estado Social de Derecho colombiano y el bloque de constitucionalidad.

ARTÍCULO 12º. CALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE FORMACIÓN DE DOCENTES. Con el fin de mantener un mejoramiento continuo de la calidad de los docentes y directivos docentes, todo programa de profesionalización, capacitación, actualización y perfeccionamiento de docentes debe estar acreditado en calidad, de acuerdo con las disposiciones y procedimientos fijados por el Ministerio de Educación Nacional para cada caso.

ARTÍCULO 13º. SISTEMA DE FORMACIÓN DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES. El Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes pretende garantizar la coordinación y la calidad en la formación de los docentes en sus diferentes modalidades, asegurando que la oferta responda a las políticas educativas y a las diversas necesidades regionales y locales, y que se ofrezca con los más altos estándares de calidad. Como tal, propugna por la dignificación de la profesión docente y la cualificación de sus prácticas para el mejoramiento de la calidad de la educación.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA

ARTÍCULO 14º. DE LA ESTRUCTURA GENERAL SISTEMA DE FORMACIÓN DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES. El sistema nacional de formación de docentes y directivos docentes existirá en la interacción entre actores situados en los cuatro niveles operativos que se describen a continuación:

- a) El Nivel Nacional, como coordinador del Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional.
- b) El nivel regional, bajo la responsabilidad de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas, según la estructura interna que para tal fin organice, en relación con el direccionamiento de los temas de profesionalización, capacitación, actualización y perfeccionamiento de los docentes adscritos a su jurisdicción.
- c) El nivel municipal, con la creación de centros de desarrollo profesional docente, como instancias que dinamicen procesos de trabajo colaborativo, ofrezcan apoyo técnico a las iniciativas de autoformación e innovación generadas en los mismos establecimientos educativos y propicie la investigación educativa sobre y a partir de los propios docentes.
- d) El nivel de los Establecimientos Educativos, mediante la dinamización del consejo académico alrededor de la definición de necesidades de formación de los docentes del respectivo establecimiento educativo y del seguimiento a la apropiación de la formación recibida.

ARTÍCULO 15º. INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN PEDAGÓGICA. El gobierno Nacional promoverá e incentivará en el Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes el desarrollo de actitudes y competencias investigativas e innovadoras de los educadores para lo cual implementará las estrategias adecuadas y necesarias, que fomenten la investigación en el aula, la construcción de redes pedagógicas que fortalezcan la reflexión pedagógica, el saber pedagógico y metodológico y otorgará a los educadores



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

que realicen investigaciones e innovaciones pedagógicas los tiempos requeridos para tal fin dentro de su jornada laboral. Se autoriza al gobierno Nacional para que establezca incentivos y reconocimientos a la labor investigativa de los docentes y directivos docentes, y promueva medios de difusión y publicación periódica de los avances y resultados de las investigaciones e innovaciones pedagógicas que se generen en este proceso. El Gobierno Nacional reglamentará el presente artículo en plazo no superior de seis (6) meses a partir de su expedición.

ARTÍCULO 16°. RESPONSABILIDADES DEL NIVEL NACIONAL. La coordinación de los distintos actores que hacen parte del Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes se garantizará mediante la formulación del plan nacional para la formación de docentes y directivos docentes, cuyo objeto es la definición de los criterios de política pública en materia de la formación de docentes, el establecimiento de prioridades que deberán atender los distintos actores del Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes, la formulación de estrategias, programas y proyectos que promuevan el trabajo coordinado y la promoción de dinámicas de seguimiento y evaluación de sus diferentes procesos.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Educación Nacional, como responsable de la coordinación del Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes, definirá los componentes, mecanismos y tiempos para la elaboración del plan nacional para la formación de docentes y directivos docentes.

ARTÍCULO 17. RESPONSABILIDADES DEL NIVEL REGIONAL. Las entidades territoriales certificadas, en razón de las competencias otorgadas por la Ley 715 de 2001 para la administración del servicio educativo, incorporarán en sus respectivos planes sectoriales anuales de desarrollo educativo, un plan territorial de formación para docentes y directivos docentes en servicio, articulado con el Plan de Apoyo al Mejoramiento de la respectiva secretaría de educación.

Esta propuesta deberá contener programas y acciones de formación específicas para los docentes y directivos docentes de acuerdo con lo señalado en la presente ley.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

PARÁGRAFO: Cada entidad territorial creará un comité de capacitación de docentes en el cual tengan participaciones representantes de las instituciones formadoras de docentes y directivos docentes, representantes de los educadores que lideren experiencias pedagógicas significativas, representantes de las organizaciones gremiales de los educadores y directivos docentes y estará bajo la dirección de la Secretaría de Educación respectiva. Este organismo asesora y dinamiza la construcción de la política de formación de docentes a nivel académico y pedagógico para ser materializada a través del Plan Territorial de Formación docente.

ARTÍCULO 18° COMPONENTES DEL PLAN TERRITORIAL DE FORMACIÓN. El plan territorial de formación de docentes y directivos docentes en servicio, deberá incluir los siguientes componentes:

- 1) Identificación y priorización de las necesidades de formación de los docentes y directivos docentes en servicio adscritos a la entidad territorial, que favorezcan el desarrollo humano, profesional del educador, a partir del análisis de las características y necesidades contextuales en lo regional y local en armonía con las innovaciones globales. Se tendrán como base los Planes de Mejoramiento Institucional, los resultados de pruebas externas de los estudiantes, los resultados de evaluaciones de desempeño y de competencias de los docentes y directivos docentes y demás insumos que la secretaría de educación, previa consulta al comité de capacitación considere pertinentes.
- 2) Definición de una política territorial de formación de los docentes y directivos docentes en servicio de la entidad territorial respectiva, acorde con la política educativa nacional, los planes de desarrollo nacional y regional y el contexto particular de la entidad territorial certificada.
- 3) Definición de objetivos y estrategias de formación de los docentes y directivos docentes en servicio, a través de los cuales se materializa la política territorial de formación.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

- 4) Establecimiento de metas e indicadores del plan, que permitirán hacer seguimiento y evaluación del mismo.
- 5) Plan operativo del plan de formación que incluya una descripción detallada de los programas a desarrollar (propósito, modalidad, requisitos, recursos requeridos, duración, estrategias de seguimiento, evaluación y sostenibilidad), cronograma, presupuesto de implementación, responsables y los beneficiarios directos de cada uno de tales programas.

PARÁGRAFO 1°. Todos los docentes vinculados al servicio educativo, tanto en el sector oficial como privado, tendrán acceso a los programas de formación en servicio en las condiciones que para el efecto determine la secretaría de educación de la entidad territorial certificada.

PARÁGRAFO 2°. Los programas de formación para docentes y directivos docentes en servicio deberán ofrecerse, preferencialmente, durante las cinco semanas de desarrollo institucional del calendario académico según lo estipula el artículo 8 del decreto 1850 de 2002 o en jornada contraria a la jornada escolar de los estudiantes a cargo de los docentes.

ARTÍCULO 19°. RESPONSABILIDADES DEL NIVEL MUNICIPAL. En cada uno de los municipios, certificados o no, funcionarán centros municipales para el desarrollo profesional de docentes los cuales tendrán entre otras las siguientes funciones:

- 1) Verificar que los planes y programas de profesionalización, actualización y perfeccionamiento de docentes y directivos docentes se cumplan en sus municipios conforme a las políticas nacionales definidas para tal fin.
- 2) Orientar, evaluar y controlar los programas de capacitación, actualización y perfeccionamiento que se desarrollen en su municipio.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

- 3) Coordinar y asesorar a los establecimientos educativos para el diseño y desarrollo de las propuestas de profesionalización, actualización y perfeccionamiento, dirigidas a un mejor desarrollo de los proyectos educativos institucionales.
- 4) Proponer a las secretarías de educación de su entidad territorial los planes y programas de capacitación, actualización y perfeccionamiento de los docentes y directivos docentes según las necesidades identificadas en su municipio.
- 5) Orientar los foros educativos municipales a partir de las posibilidades y necesidades locales en concordancia con las políticas educativas nacionales.

ARTÍCULO 20°. RESPONSABILIDADES DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS. Los establecimientos educativos oficiales de la Nación formarán parte del Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes, conservando su autonomía en lo administrativo y académico, deberán hacerse responsables por la permanente vivencia, actualización y renovación de sus Proyectos Educativos Institucionales, de acuerdo con las transformaciones y necesidades sociales, así como la innovación y el continuo mejoramiento de la calidad educativa que en ellas se imparten.

Los establecimientos educativos oficiales brindarán las condiciones organizativas y laborales para que los docentes hagan parte del Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes, realizarán el seguimiento y la evaluación de sus actividades, aplicarán los controles necesarios y harán las sugerencias y recomendaciones al Sistema para su continuo y permanente perfeccionamiento y el logro de los objetivos propuestos.

ARTÍCULO 21°. INVESTIGACIÓN EDUCATIVA. Las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas organizarán programas dirigidos a fomentar estudios científicos de la educación con el objeto de fortalecer la formación personal y profesional de los docentes y directivos docentes que prestan el servicio en su territorio, especialmente en el campo científico e investigativo.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

Estos programas deberán estimular innovaciones educativas y experiencias significativas de utilidad pedagógica, científica y social, cuya aplicación permita el mejoramiento cualitativo del Proyecto Educativo Institucional y, en general, del servicio educativo.

PARÁGRAFO 1°. Para el desarrollo de estos programas de investigación, los docentes, directivos o establecimientos que presten el servicio educativo podrán presentar ante la secretaría de educación las respectivas propuestas que serán evaluadas y desarrolladas con la asesoría de una institución competente en el tema.

PARÁGRAFO 2°. Las entidades territoriales certificadas dispondrán en su presupuesto los recursos para adelantar y difundir las innovaciones educativas y experiencias significativas que así lo ameriten.

ARTÍCULO 22°. REDES PEDAGÓGICAS. Para el desarrollo de propuestas de investigación a que se refiere el artículo precedente, los docentes o los establecimientos que presten el servicio educativo formal, podrán conformar redes pedagógicas, en función de proyectos e iniciativas cuya elaboración, gestión, conclusión y socialización será responsabilidad de sus miembros. Las Secretarías de Educación ofrecerán el apoyo acorde con su disponibilidad presupuestal.

Las redes pedagógicas estarán integradas por docentes y directivos docentes, de acuerdo con su área de formación, experiencia, desempeño o tema de interés, que se organicen y vinculen al Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes, a través del nivel regional o municipal, según el caso, para desarrollar actividades de formación pedagógica, disciplinaria, investigativa o de trabajo comunitario, que aporten el mejoramiento de la educación y la cultura ciudadana.

Recibidas las propuestas de las redes pedagógicas, la Secretaría de Educación respectiva deberá emitir concepto sobre su ajuste a los criterios y condiciones establecidos en el respectivo Plan Territorial de Formación. Las propuestas que cumplan los requerimientos allí expuestos serán remitidas



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

para evaluación y aprobación de la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología que atienda la respectiva entidad territorial.

El Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes, apoyará las actividades y proyectos de los grupos cuyos proyectos sean aprobados en virtud de lo dispuesto en esta ley y su reglamentación correspondiente.

ARTÍCULO 23°. FONDO PARA EL ESTÍMULO PARA LA FORMACIÓN DOCENTE. La administración y el funcionamiento de este fondo serán reglamentados por el Gobierno Nacional en los doce meses siguientes a la promulgación de la presente ley, atendiendo a criterios de eficacia, eficiencia, conveniencia y corresponsabilidad, así como a los objetivos del Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes contemplados en la presente ley.

ARTÍCULO 24°. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 152 de 1994 y en el correspondiente Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional, en la elaboración del proyecto de presupuesto para cada vigencia, podrá proponer la destinación de los recursos para la operación cofinanciada con las entidades territoriales, del programa de crédito educativo y cofinanciación para la formación de pregrado y de postgrado en educación del personal docente del servicio educativo estatal, ordenado en el artículo 135 de la Ley 115 de 1994.

ARTÍCULO 25°. AUTORIZACIÓN. Se autoriza al Gobierno Nacional, incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias que demande la presente ley.

ARTÍCULO 26°. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno nacional dentro del término de doce (12) meses contados a partir de la vigencia, expedirá las disposiciones necesarias para la creación del Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes en Colombia y su implementación al tenor de la presente Ley.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA

ARTÍCULO 27°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
Senador de la República

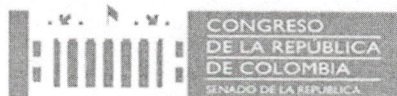
SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 36 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: Hs. Carlos Julio Gonzalez Villa


SECRETARIO GENERAL



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA

PROYECTO DE LEY NUMERO _____ DE 2024

“Por la cual se crea el Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes en Colombia, para avanzar hacia la calidad de la educación, se establecen los lineamientos generales, la estructura, los objetivos y las relaciones necesarias entre los distintos componentes y actores el sistema y se dictan otras disposiciones.”

EXPOSICION DE MOTIVOS

I JUSTIFICACIÓN

Tras cinco años de los estudios realizados por la Procuraduría, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD^{[1][1]}, organizaciones sociales e instancias académicas reconocidas a nivel nacional, la persistencia de condiciones de exclusión y marginación de amplios sectores de la población en Colombia impiden el desarrollo de las capacidades de la sociedad en su conjunto. La exclusión, que impide el logro de condiciones de vida digna e imposibilita la incorporación progresiva a la comunidad social y política de un conjunto amplio de colombianos y colombianas, estaría dando lugar a una ruptura del tejido social, que diluye el sentido de pertenencia y las posibilidades de construir consensos sobre la base de un orden simbólico compartido.

Para los excluidos, la incapacidad de acceder al disfrute de los beneficios del desarrollo en todos los aspectos, la falta de acceso a bienes y servicios, así como a la deliberación de los asuntos públicos, ocasiona serios problemas de autoestima, en tanto parecen condenados a vivir en medio de la zozobra y estigma de vivir del asistencialismo.

Hablar de exclusión supone tomar en consideración un fenómeno multidimensional, que va mucho más allá de lo puramente económico pues supone el apartamiento o la falta de capacidades en múltiples ámbitos de la experiencia del ser humano. En tanto supone la incapacidad para incorporarse a los espacios y los ritmos de la comunidad social y política, la



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA

exclusión produce la acumulación gradual de desventajas por parte de los individuos, lo que tiende a inhabilitarlos gradualmente en otros lugares.

Dada su complejidad, no resulta nada fácil hacerle frente a la exclusión en un país como el nuestro. Sin duda, factores como la provisión de seguridad, la reducción de las incertidumbres que generan el conflicto y la pobreza, la promoción de la cultura ciudadana o el combate a la corrupción son estrategias perfectamente legítimas de proseguir en tal esfuerzo. Sin embargo, en lo que la mayoría de los análisis coincide es en que **la Educación** es la principal herramienta con la que podemos combatir en el mediano y largo plazo tanto la exclusión social como las inercias mentales de un conflicto que ya supera las seis décadas.

De ahí que resulte imperativo ir desarrollando de manera progresiva un marco jurídico que apunte a la superación de la pobreza por la vía de la ampliación equitativa de las oportunidades de participación social, en democracia y con el desarrollo de una verdadera cultura de equidad y del mérito, donde existan significados compartidos a partir de los que la asignación de bienes, de estatus y posición social dependan realmente del esfuerzo y la habilidad de las personas.

Tal ampliación de las oportunidades pasa sin duda, como lo reconoce casi al unísono la opinión pública, por una reestructuración de nuestro sistema educativo. Sin igualdad de oportunidades educativas, sin garantías para acceder al derecho a la educación y a los beneficios del desarrollo sostenible, no es posible una sociedad verdaderamente democrática.

Dado que la mayor parte de la desigualdad en la región se asocia con la desigualdad de ingresos, y que estos a su vez están muy relacionados con las desigualdades sociales, educativas, y dadas las señales que dan los mercados laborales a quienes tienen mayores niveles educativos para hacer aún más esfuerzos en la educación de los hijos, la tendencia será una agudización intergeneracional de la desigualdad. Se debe aspirar por lo tanto a una verdadera redistribución de las oportunidades, promoviendo entre los más pobres una movilidad educativa superior, que se traduzca en la



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

posibilidad de revertir esta tendencia circular hacia la intensificación de la pobreza y la exclusión social.

Infortunadamente, las cifras demuestran un pobrísimo crecimiento en las cifras de escolaridad. Como lo reconoce un importante estudio, si sigue en ese ritmo se necesitará un poco más de 30 años para lograr que la población colombiana tenga 12 años de escolaridad, lo que en la actualidad se considera como lo mínimo que debe poseer una persona y un país si quiere salir de la situación de pobreza y avanzar en el desarrollo económico.

Ahora bien, la ampliación de las oportunidades educativas pasa sin duda por garantizar el derecho a la educación en todos los niveles acorde con lo estipulado en nuestra Constitución y la Ley: tres grados de preescolar, la educación básica y media, y propiciar el ingreso a la educación superior, técnica o tecnológica. Durante las décadas siguientes a la promulgación de la Constitución se ha demostrado que, con el simple acceso a espacios de formación, sin calidad educativa, ni garantías del bienestar de los estudiantes y los docentes este derecho no se cumple a cabalidad.

Si bien los esfuerzos para ampliar cobertura han sido una constante desde hace ya dos decenios, estos se intensificaron significativamente en la década de los noventa. La apertura educativa, promovida durante la administración de Cesar Gaviria, buscó la implantación del ciclo completo de educación básica y el diseño de planes para la retención de los escolares. Con la implementación de la ley 24 de 1998, primero, y la expedición posterior de la ley 115 de 1994 o ley general de educación, el Ministerio se concentró en la definición de políticas generales para el sector, mientras que a los municipios se les asignaron mayores responsabilidades financieras y administrativas.

Durante el cuatrienio siguiente, el salto educativo promovido por el presidente Ernesto Samper le apuntó a la universalización de la educación básica, aumentando significativamente los recursos, particularmente en preescolar. En términos de los logros cabe destacar que según la contraloría se crearon 1.7 millones de cupos. Durante esta administración, además, se diseñó el Plan Decenal de Educación, herramienta de política pública con la



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

que se buscaba asegurar la continuidad de los esfuerzos gubernamentales en esta materia.

Las administraciones de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe Vélez enfatizaron en la ampliación de la cobertura del sistema educativo. En estos periodos de gobierno se produjeron las reformas constitucionales que modificaron el monto de los recursos de los ingresos corrientes de la nación para financiar la descentralización de competencias sociales a las entidades territoriales y se disminuyó el incremento gradual que inicialmente estipulaba la carta magna del 91, lo cual afectó notoriamente la financiación de la educación pública. El gobierno Pastrana dio inicio al programa de Educación Rural con el que se pretendió mejorar las posibilidades de acceso a la educación en el campo. En los últimos años, además, se promulgó el controversial Decreto 1278 de 2002, con el que se redujeron los requisitos para el ejercicio docente y se abrió la posibilidad de vincular docentes provisionales, medidas que, si bien pueden redundar en una ampliación de la cobertura, pueden tener un efecto regresivo sobre la calidad de la educación impartida.

En los periodos de gobierno del presidente Juan Manuel Santos se impulsó la educación como factor para generar progreso, bienestar y paz a los colombianos. Inició la hoja de ruta de la gratuidad de la educación, el plan de infraestructura educativa para lo cual creó el Fondo de Infraestructura Educativa (FIE) y mejoramiento de la calidad.

No obstante, según el DANE la matrícula en el sector oficial disminuyó en 1.044.399 entre 2010 y 2016 es decir disminuyó en un 9.5 por ciento en contraste la educación en el sector privado aumentó en 95.745 alumnos. En cambio, se destaca el crecimiento de la matrícula en la educación superior que pasó de 1.674.021 en 2010 a 2.394.434 en 2016 con un aumento del 23 por ciento. En calidad seguimos atrasados: En las pruebas PISA en el 2015, Colombia estaba en promedio por debajo en 100 o más puntos de los mejores países. En América Latina estamos por debajo de Chile México y Costa Rica, Según Ángel Garria, Secretario General de la OCDE cada cuarenta puntos equivalen a un año adicional de escuela, equivale a decir que los estudiantes colombianos de quince años tienen, por lo menos, dos años y medio de atraso educativo frente a los mejores de otros países. Estos resultados reflejan el bajo nivel de nuestro gasto por estudiante, en proporción del PIB cuando se

24



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

le compara con países de la OCDE donde el promedio por estudiante en educación básica y media supera más de cuatro veces el gasto de Colombia. A esto se le suma que el MEN no apoya a los docentes en los procesos pedagógicos, no facilita sus labores en el aula, ni promueve su formación, como tampoco trabaja con las Facultades de Educación.

Durante el gobierno del Presidente Duque se continuó con los lineamientos de gobiernos anteriores y producto de las movilizaciones estudiantiles, propició beneficios para el acceso y permanencia de estudiantes de estratos 1,2 y 3 en la Educación Superior.

Según el Ministerio de educación, el actual gobierno del presidente Gustavo Francisco Petro en sus dos años de gobierno ha dado pasos para asegurar que la educación con calidad y pertinencia sea un derecho en todos los niveles. Se aumentó la atención educativa oficial, continuó con la ampliación de la jornada complementaria, se extendió el programa de alimentación en el calendario escolar para garantizar la permanencia en el Sistema educativo; a la vez que se fortaleció el fondo de infraestructura educativa, y promovió el acceso y permanencia de jóvenes en la Educación Superior. Esto en el marco de los compromisos estratégicos del plan de desarrollo para lograr que la educación se convierta en la fuerza transformadora para superar las desigualdades históricas que tiene nuestro país; y, en concordancia con los principios de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. En ese contexto Colombia está comprometida con el objetivo No 4 con base en el cual, el país busca garantizar una educación inclusiva equitativa y de calidad reconocida como un derecho fundamental para que la prestación del servicio educativo sea asequible y accesible a todos los colombianos.

Es importante precisar que al ser la educación un derecho de las personas implica el reconocimiento de sus subjetividades, de sus inteligencias múltiples, de los escenarios de diversidad en los que se socializan se forman, conviven y desempeñan. En síntesis, el derecho a la educación debe apuntar hacia la dignidad humana desde el reconocimiento de la diversidad. Por ello reviste gran importancia avanzar en las reformas estructurales que garanticen este derecho, y una adecuada financiación para la educación en Colombia



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

En la actualidad existen en Colombia un millón y medio de niños y niñas entre los cinco a 16 años que no tienen ningún tipo de atención escolar. Si se tienen en cuenta los niños niñas de 3 y 4 años estamos hablando de más de tres millones excluidos del Sistema educativo. Por otro lado, cerca de la mitad de la canasta educativa de cada estudiante se encuentra desfinanciada y el estado de la infraestructura sigue mostrando un rezago histórico. Los recursos para formación docente son marginales, y los maestros y maestras siguen siendo, por mucho, el profesional peor pagado del Estado. Se debe reconocer que la desfinanciación de la educación es estructural, toda vez que se le han sustraído cerca de 138 billones - hasta el año 2017- a la bolsa de las transferencias territoriales de los cuales, al menos, 77.5 billones debieron haber ido al sector educativo en un contexto en el que la canasta educativa per cápita tiene un déficit acumulado de entre el 55y el 65 por ciento de su monto; según los propios estudios contratados por el gobierno. La desfinanciación es crónica puesto que con la fórmula del cálculo del monto de la bolsa del SGP los recursos disponibles crecen a un ritmo inferior al que crecen los costos asociados a la canasta, particularmente los ligados al recurso humano y los requerimientos tecnológicos para la educación.

Las reformas educativas hechas hasta la fecha en Colombia no han mejorado la calidad. Como lo estipuló en una columna de opinión Julián de Zubiría: “los datos de Colombia dicen lo mismo que todas las evaluaciones internacionales en las que hemos participado y que las pruebas nacionales SABER realizadas en los grados 3, 5, 9 y 11 desde el año 2000: la gran mayoría de niñas, niños y jóvenes no aprenden a leer, ni a pensar en la escuela”.

La calidad de la educación está asociada con la formación de los docentes, por eso es necesario que las Facultades de Educación se transformen en el marco de la autonomía universitaria; y acompañen los procesos pedagógicos de las IE públicas. Según lo reconoce ASCOFADE, de Zubiría y como se demostró en el informe Compartir 2014 y en el Tercer Plan Decenal de Educación 2016 “los docentes tienen los menores niveles de razonamiento numérico, lectura crítica y competencias ciudadanas. Desde 2012 solo el 3% de los egresados de las facultades de educación leen de manera crítica”



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA

Por tal razón se requiere que el Ministerio de Educación retome la discusión sobre lineamientos curriculares y convoque un equipo de expertos para que contribuyan con su rediseño. El país tiene que definir cuáles son las competencias más adecuadas para el contexto colombiano. En todas las áreas, ciclos, las asignaturas deben consolidar las competencias, no se puede seguir con la fragmentación y desarticulación existente porque esto incide en la baja calidad.

El cambio educativo se hace en las Instituciones educativas, por eso se requiere cohesionar o construir las comunidades educativas que resignifiquen los proyectos educativos institucionales, fortalecer las escuelas de padres, apoyar y fortalecer las redes pedagógicas y el movimiento pedagógico. El gran desafío es encaminarse a proyectar la cobertura universal, con una transformación pedagógica profunda en todos los niveles procurando la pertinencia curricular.

La Contraloría General de la República, considera que la política educativa de los últimos gobiernos ha concentrado esfuerzos para ampliar la cobertura en la educación básica, ha descuidado el objetivo de mejorar la calidad y no ofrece respuesta satisfactoria a la cuestión de la equidad en el sector.

Resulta una quimera suponer que el país puede garantizar niveles sostenidos de crecimiento y reducción de la pobreza si, como a la fecha, sólo el 10% de nuestra población de 25 años y más culminó su educación superior y más de la mitad de nuestros jóvenes de entre 18 y 24 años no estudian y son económicamente activos.

En niveles más bajos de escolaridad la situación es igualmente dramática. Según datos de la Procuraduría, de 11.925.488 niños y jóvenes entre 5 y 17 años de edad que deben estar matriculados en educación básica (incluido un año de preescolar) y media, 2.698.738, es decir el 22.6%, no ingresan a las instituciones educativas; la tasa de asistencia escolar es entonces de 77.4%.

La equidad es uno de los grandes retos que enfrenta la educación en Colombia. Se trata de un factor sumamente complejo, pues si bien la ampliación del acceso puede redundar en una mayor equidad, esta también



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

está fuertemente relacionada con la calidad, pues supone el mejoramiento constante de la calidad de la educación de los más pobres.

En Colombia, tanto el acceso como la calidad de la educación siguen estando condicionados por los ingresos y el nivel educativo de los padres, reproduciendo un modelo perverso en el que las desigualdades en el acceso al financiamiento, la desigual distribución de los recursos públicos a las regiones del país y la asignación regresiva de subsidios (especialmente en la educación superior) atentan contra las posibilidades de los más pobres.

La diferencia en el promedio de educación entre los deciles de ingreso 1 a 10, es de 7.64 grados en 2003. En tanto que la población del decil 1, los más pobres, ha cursado 4.21 grados, la del decil 10 ha cursado 11.85 grados escolares.

Mientras el analfabetismo de la población de 15 años y más en Colombia es de 7.89%, el de los grupos indígenas es de 17.7% y el de los afrocolombianos de 13.0%. La tasa de inasistencia de la población de 5 a 17 años es de 25.5% para los indígenas y de 16.7% para los afrocolombianos.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 24 de 1988, el Estado colombiano ha avanzado significativamente en la búsqueda de mecanismos que permitan una asignación más eficiente de los recursos públicos destinados a la educación. Con la ley General de Educación (Ley 115 de 1994), se intentó sentar las bases para el desarrollo institucional de la descentralización en el sector educativo. Desde entonces, los gobiernos han insistido, con mayor o menor énfasis en la búsqueda de una mayor autonomía financiera y educativa, así como en el traslado de las responsabilidades de gestión a los entes territoriales y los planteles educativos.

La Ley 715, promulgada durante la administración de Andrés Pastrana, modificó significativamente la asignación de competencias y recursos entre el nivel central y los niveles departamental y municipal. En materia educativa, esto significó la inclusión de la población atendida y por atender como criterio para la asignación de recursos y restricciones en los costos en función de la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA

La descentralización educativa enfrenta, sin embargo, un gran reto: evitar que el traslado de responsabilidades financieras y de gestión afecte negativamente la calidad de la educación impartida en los departamentos, municipios y planteles educativos más pobres. Una reforma educativa de tal magnitud debe cimentarse en el consenso entre los distintos agentes del sistema educativo, de tal forma que los involucre activamente en su diseño e implementación.

En pocas palabras, tal y como lo reconocen destacados especialistas en la materia “las reformas no pueden ser planteadas en los Ministerios Centrales y decretadas desde arriba. La experiencia acumulada acerca de las experiencias de descentralización motivadas exclusivamente por razones fiscales, sugiere muy claramente que hay un riesgo significativo de un aumento en la desigualdad educativa entre regiones o localidades de un mismo país”.

Para evitar los dilemas que plantea la implementación de esta reforma, se ha buscado propiciar un mejoramiento continuo de la calidad introduciendo mecanismos de mercado que fomenten la competencia entre oferentes educativos. Esta propuesta fue inicialmente formulada para América Latina por instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el banco Interamericano de Desarrollo^{[11][11]}, siendo acogida por diversos países en la región.

Dicho modelo, se propone avanzar en pos del mejoramiento de la calidad por la vía de la implementación continua de evaluaciones cada vez más severas, nuevos cursos y programas de acreditación, y la introducción del principio de competencia a través de otros mecanismos de mercado. Medidas de choque con las que se pretende obligar al sistema educativo a organizarse mejor, en tanto se promueve la multiplicación de opciones abiertas a los usuarios, quienes demandarían aquellos servicios que tengan una mejor calidad. La década de los noventa resultó a las claras un período prolífico de normatividad orientada por tales principios.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

Luego de más de una década resulta evidente que las explicaciones dadas por sus precursores a la crisis educativa no son suficientes. La escasa disciplina, la existencia de valores pedagógicos inadecuados y la deficiente organización, si bien dan cuenta de algunos de los factores más dramáticos de la crisis, no bastan para dar cuenta de la forma en que la inequidad y la falta de capacidades y recursos contribuyen a explicar el fracaso de nuestro modelo educativo.

No basta con dejar operar el mercado, buscando que la competencia obligue a las escuelas a mejorar sus servicios. Si no se implementan políticas públicas complementarias, que promuevan un mejoramiento en los procesos educativos, lo único que lograremos es ampliar la brecha entre quienes acceden a verdaderas oportunidades educativas y quienes no pueden hacerlo. En otras palabras, una vez se vean copados los centros educativos más competentes, los demás, buenos o no, seguirán siendo la única opción para los demás.

Como lo indica un estudio del CEDE de la Universidad de los Andes, los resultados del ICFES indican que las instituciones oficiales en relación con las privadas desmejoraron en promedio hasta finales de la década de 1990 y se recuperan en los últimos cuatro años. La brecha, que según Rodríguez (2006) ha aumentado después de la descentralización se debe a que el sector público está atendiendo menores que se ubican en la parte inferior de la distribución de habilidades, lo que resulta en una disminución en la calificación de los colegios públicos.

De ahí que resulte a todas luces evidente la necesidad de complementar muchas de las medidas implementadas hasta ahora con otras que estimulen la generación de condiciones de equidad, multipliquen las oportunidades de los más pobres para acceder a una educación de calidad y fomenten la apropiación creativa, ya no la reacción paralizante a la que parecemos acostumbrados de las transformaciones por parte de la comunidad pedagógica.

Los riesgos de no acometer tal empresa, particularmente en términos de equidad, son claramente significativos. A medida que se multiplican las



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA

evaluaciones de docentes y estudiantes y se implementan premios y castigos en razón de los resultados, se intensifican las desigualdades en el acceso. Los más pobres, quienes nunca cuentan con información completa acerca de sus opciones de consumo y suelen obtener los peores resultados, suelen encontrar así un estímulo perverso que fomenta la deserción escolar, las altas tasas de repitencia, la creación de estereotipos y, en general, la reducción de sus oportunidades.

De ahí la importancia de construir herramientas que complementen los esfuerzos hechos en materia de reorganización de la financiación pública de la educación y repercutan efectivamente en un mejoramiento continuo de **La Calidad**. Calidad que está relacionada con la posibilidad de contar con la oportunidad de aprender en cada ciclo las bases que permitan seguir escalando la pirámide educativa, la oportunidad de hacerse con conocimientos y habilidades comparables a los de los demás graduados, y la oportunidad de que lo aprendido genere nuevas opciones de vida que reditúen en lo económico, lo social y lo político.

Pese a los esfuerzos emprendidos por el Estado y la Sociedad Civil, los problemas con la calidad no sólo persisten, sino que incluso se agravan en algunas zonas o estratos sociales. Así queda de manifiesto tanto en los estudios nacionales, como las mediciones recientes del distrito capital o las pruebas saber MEN, como en los internacionales, como el estudio del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece) o las pruebas Timss para más de 45 países, donde Colombia ocupa los últimos lugares.

La mitad de quienes aprueban el grado escolar, es decir, 4.071.396 presentan vacíos graves en cuanto a la calidad de la educación recibida, pues corresponden a la proporción de estudiantes con resultados medio-bajos y bajos de estos medidores. En consecuencia, 7.854.092, el 65.9% de los niños y jóvenes entre 5 y 17 años, agregan a la discriminación y exclusión los resultados negativos de la baja calidad de la educación. Apenas 4.071.396, esto es, el 34.1% de la población en edad escolar disfruta del derecho pleno a una educación de calidad.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

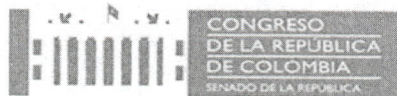
CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA

Puesto en términos muy claros, **apenas 3.782.696, esto es, el 34.1% de la población en edad escolar disfruta del derecho pleno a una educación de calidad.**

El preocuparnos por la calidad de la educación en la actualidad cobra especial importancia a la luz de las transformaciones de la economía. Tal y como lo establecen distintos autores, con la Globalización se han transformado las estructuras productivas alrededor del planeta y con ellas las oportunidades laborales de nuestros profesionales. Así, al tiempo que se abren las puertas al desplazamiento de las empresas ¿ahora conectadas a través de complejas redes de producción mucho más flexibles gracias a los adelantos tecnológicos en las telecomunicaciones y la informática, hacia aquellos países que cuentan con mano de obra más calificada, económica y eficiente; la generación de valor se concentra en sectores económicos que exigen la manipulación creativa de conocimiento de punta.

Ahora bien, la proliferación de evaluaciones que sirven de base para la distribución de castigos y beneficios no basta para generar un proceso continuo de mejoramiento de la calidad sobre bases equitativas. Este es sin duda el método más barato, ajustándose a nuestros limitados recursos fiscales, sin embargo, tiene poca validez como instrumento para promover el desarrollo y la innovación en las instituciones y procesos pedagógicos. En cuanto a los resultados de su implementación masiva, analistas como Orfield^{[12][12]} señalan que tan sólo han producido leves efectos positivos en matemáticas y ciencias, lo que no compensaría su profundo efecto regresivo en materia de equidad y cobertura, dos áreas sumamente sensibles en nuestro contexto.

Los cambios recientes han tendido a afectar negativamente los procesos pedagógicos. Entre 1992 y 1999 hubo crecimiento continuo del personal docente vinculado a la educación oficial preescolar, básica y media, pues de 208.536 se pasa a 312.492. A partir de 2000 empieza un proceso de disminución hasta llegar, en 2004, a 279.563, es decir, 32.929 docentes menos en un lapso de cinco años durante el cual la matrícula oficial crece en 812.530 niños y jóvenes. El efecto de estos cambios se observa en la relación promedio de estudiantes por profesor; mientras entre 1992 y 1999 pasa



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

de 24.3 a 22.5, esta comienza a aumentar en 2000 para ubicarse en 2004 en el punto más alto del período: 32 estudiantes por docente.

Aulas superpobladas y escasez de recursos producto del énfasis en la cobertura, suponen efectos negativos sobre la calidad. Esto es así por cuanto el rendimiento está asociado fundamentalmente al aprecio y la identidad de los estudiantes con la comunidad educativa, factores decisivos también para dar forma a escuelas retentivas. Cualquier intervención debe orientarse a transformar el sentido otorgado a los espacios escolares para convertirlos en lugares significativos para la socialización, para la construcción de proyectos de vida de niños y jóvenes^{[13][13]}

Necesitamos, por lo tanto, desarrollar herramientas jurídicas y técnicas que permitan desarrollar el capital humano invertido en los escenarios educativos, como una forma de complementar las políticas de competencia y estimular el compromiso de la comunidad educativa con el mejoramiento continuo de los procesos. Nuestro sistema educativo no prevé mecanismos efectivos de capacitación permanente del cuerpo docente, pese a que, como lo recuerda Luis Osín, “el conocimiento humano se duplica cada ocho o diez años”^{[14][14]}.

La calidad depende fundamentalmente de los estilos y los modelos pedagógicos. Los modelos que se basan en la fortaleza teórica y reflexiva de los docentes y en la capacidad organizativa de las instituciones escolares, en forma de proyectos construidos colectivamente, son modelos que promueven el desarrollo y la concurrencia productiva, pero también conflictiva de los estilos pedagógicos.

Para los proponentes de este proyecto es claro que una forma de avanzar en pos de tales objetivos es a través de la implementación de un sistema de formación en servicio y estímulo a los docentes. Esfuerzo que haga realidad el derecho fundamental de niños y jóvenes de tener maestros preparados, competentes y dedicados y que, además, defina reglas claras y mecanismos que hagan de nuestros maestros una fuerza renovadora, capaz de formular con juicio crítico e implementar propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación en el país.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

Infelizmente, parece existir un cortocircuito entre la escuela y las instituciones que orientan y dirigen la educación pública. Los estilos pedagógicos están condicionados fuertemente por los lineamientos curriculares, la evaluación de competencias y los estándares de calidad. Estas iniciativas, con las que se pretende movilizar a los actores de la educación hacia el mejoramiento continuo de la calidad, son percibidas como imposiciones ajenas, que desconocen las particularidades de las instituciones y las demandas de la población juvenil que atienden.

Se continúa trabajando con indicadores que sólo parcialmente dan cuenta de las verdaderas falencias del sistema educativo colombiano. En la práctica son débiles las acciones para poner en funcionamiento las políticas de descentralización, el reconocimiento de la heterogeneidad regional, local e institucional y la diversidad de los procesos cognitivos diferenciados por las condiciones familiares, sociales, económicas y culturales de la población.

En consecuencia, se vienen produciendo corrientes encontradas en el desarrollo educativo: las políticas, orientadas principalmente a resolver los problemas de cobertura y eficiencia administrativa del sector, no han tenido correspondencia con la acción de la pedagogía centrada en la escuela y el sujeto. Se ocasiona así un vacío real en la acción por la tensión que genera la confrontación entre administrar y educar.

Como lo señala Claudia Uribe, ex Directora General de Organización Escolar del Ministerio de Educación Nacional, ¿el continuo bajo desempeño de los maestros es el resultado de la estructura de incentivos perversos que subyacen a la profesión docente y de la falta de políticas coherentes e integrales de manejo del recurso humano. “Factores que se interrelacionan y afectan el desempeño y motivación de los maestros que están en las aulas y desaniman a los futuros candidatos a la profesión, creando un círculo vicioso que es necesario romper”.

Especialistas como Fombrum y Rowan^{[15][15]} insisten en que el desempeño y motivación de los maestros pueden verse en gran medida como producto de cinco aspectos fundamentales: (1) las características y formación de quienes ingresan a la profesión y los criterios y requerimientos para la



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

selección del personal docente; (2) las condiciones adecuadas y el acceso a los recursos necesarios para que el docente pueda desarrollar su labor; (3) la evaluación, supervisión o existencia de mecanismos de rendición de cuentas para identificar posibles problemas o logros del docente; (4) recompensas y reconocimiento al docente que sobresale en su trabajo y (5) el acceso a posibilidades de formación profesional permanente y apoyo profesional continuo al trabajo docente.

Con respecto a la selección de los docentes, los análisis previos dejan claro que algunas determinaciones gubernamentales, han incluso flexibilizado aún más los criterios de selección, bajo el principio erróneo de que ello produciría un aumento significativo en la cobertura y sin considerar suficientemente el impacto de tales determinaciones en la equidad y la calidad de la educación.

Si bien en el país se han acometido esfuerzos diversos de mejoramiento en la calidad del desempeño docente, estos han mostrado sus limitaciones. Los Decretos números 2762 de 1980 y 259 de 1981 que intentaron crear un Sistema nacional de capacitación del Magisterio estuvo plagado de estímulos perversos y un hábito dirigista que limitó sensiblemente su capacidad para producir los resultados deseados.

Durante la administración de Ernesto Samper, tanto la negociación salarial del 95 como el Decreto 707 de 1996 buscaron generar incentivos monetarios extrínsecos en el desempeño docente. En igual sentido, el mandato legal de elaboración de Planes educativos (departamentales, municipales e institucionales) se concibió como una herramienta que ayudara a la innovación en los procesos pedagógicos.

También se ha avanzado en la implementación de un sistema eficaz de rendición de cuentas, pero sin que existan relaciones claras entre la supervisión y la provisión de recursos y oportunidades de desarrollo profesional para los docentes. A la fecha, no existen mecanismos suficientes para promover una mayor vinculación entre maestros y padres, que nutra el contrato social entre la escuela y la comunidad.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

Los proyectos se han materializado por medio de decretos, lo que les resta continuidad a los esfuerzos que promueven y suelen obviar la existencia de un consenso amplio que le dé solidez y permita actualizar la vigencia de los espacios de trabajo. Una Ley como la que se propone, heredera de las apuestas previas, deberá permitir superar los esfuerzos dirigistas y sentar las bases para la operación de una estructura institucional sencilla, que coadyuve a comprometer a la sociedad con el mejoramiento de la calidad de la educación.

En materia de estímulos, si bien Colombia ha instituido diversas modalidades de premiación a maestros destacados, estos carecen de escenarios descentralizados para el desarrollo de propuestas innovadoras. Espacios en los que los docentes puedan desarrollar una labor localizada de reflexión, diseño y evaluación crítica de propuestas para el mejoramiento de procesos educativos.

Las primeras normas 1984 no previeron estrategias de apoyo para que los maestros desarrollen y puedan socializar innovaciones pedagógicas producto de su trabajo diario. Los comités de ciencia y tecnología o aquellos previstos en el Decreto 707 debieran servir para ello, pero su excesiva burocratización lo impidió. Este proyecto apuesta por escenarios que permitan socializar experiencias exitosas y acompañar procesos de análisis y construcción de pequeña y mediana envergadura desarrollados en el ámbito local.

Sin duda, esto es sólo una parte de la estrategia, que se complementa con la implementación de la actual estrategia para la identificación del buen o mal desempeño de los educadores. Esta propuesta, además, coadyuva en el imperativo convertirlos en socios de cualquier estrategia, haciéndolos partícipes en su diseño y brindándoles oportunidades de desarrollo social y profesional, al brindarles la posibilidad de innovar y con ello acceder a recursos que les permitan implementar sus desarrollos pedagógicos.

Necesitamos superar los programas coyunturales o los esquemas puramente punitivos, pues, a la larga, unos y otros terminan por impedir que el docente logre establecer un verdadero contrato social con la comunidad cuyos procesos pedagógicos conduce. En uno y otro caso, se opta por



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA

fortalecer intereses corporativos y de subordinación al ejecutivo o los sindicatos, lo que no favorece el rol social de los educadores.

En tal sentido, **el Proyecto de ley** *“Por la cual se crea el Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes en Colombia, para avanzar hacia la calidad de la educación, se establecen los lineamientos generales, la estructura, los objetivos y las relaciones necesarias entre los distintos componentes y actores el sistema,* pretende apuntalar los cimientos de una nueva estructura de incentivos y rendición solidaria de cuentas, que promueva el trabajo mancomunado de la sociedad y el Estado hacia la cualificación y el desarrollo de las herramientas pedagógicas.

El proyecto, además, hace de la descentralización un vehículo para buscar mayor autonomía y compromiso de los actores primarios de los procesos educativos. Una descentralización que más que simplemente una estructura deseable del sistema educativo, intenta ser un instrumento para desencadenar reformas en las aulas y promover la apropiación del proceso educativo por parte de los maestros.

Reconocemos que al formular programas que permitan al Estado dotar de herramientas de formación continuada o formación en servicio a los docentes se enfatiza en la necesidad de atender la autoestima del maestro y el estatus de la docencia como profesión, elementos vitales para la calidad de los procesos educativos.

Acompañamiento que permita recoger propuestas renovadoras como las de “la escuela nueva” o la expedición pedagógica, de reconocido éxito en el país. Que evita hacer de la “formación permanente” tan sólo un mecanismo para ascender en el escalafón o un foro para enseñar la última moda pedagógica o los cambios reiterados en los planes de estudio, sino que involucre a los docentes en la reflexión y la producción de propuestas constructivas para mejorar la enseñanza. Por ello, el Sistema Permanente para la Formación de los Docentes servirá a la distribución de méritos sobre la base del desempeño investigativo, crítico y propositivo de los maestros, trabajando de manera descentralizada en nodos articulados a una gran red de propuestas de carácter nacional.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

El proyecto evita respuestas unilaterales, en un intento por sentar las bases para el desarrollo de un proceso de mejoramiento de largo aliento, que vincule a diversos sectores sociales en torno a la necesidad de promover un mejoramiento en la calidad de la educación. Recoge por lo tanto propuestas como las de la reconocida especialista, Katarina Tomasevski, quien insiste en la necesidad de considerar “las diferentes características del derecho a la educación como son la asequibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad como obligaciones que debe cumplir el Estado como proveedor de derechos”. [16][16]

Con este proyecto se busca, además, generar procesos de apalancamiento de recursos públicos y privados para vincular estrechamente la capacitación con el cambio real en las aulas, dotando a los maestros de incentivos y perspectivas de carrera en virtud de su desempeño. Necesitamos prestar atención renovada al maestro y hacerlo socio de esta reforma, brindándole oportunidades para mejorar sus prácticas pedagógicas y contribuir en el diseño de las políticas públicas para la calidad de la educación.

Somos conscientes de que cualquier aumento en la calidad es un proceso de largo plazo, con el que apuntamos a buscar una mejoría significativa en la calidad de la educación, desde el convencimiento absoluto de que es **la educación, particularmente aquella que se construye en la red de instituciones públicas, la que da forma a la futura estratificación de la sociedad.**

II MARCO NORMATIVO

El Proyecto de ley se ajusta a las facultades conferidas al Congreso de la República y al ejercicio de las funciones que le corresponden constitucionalmente, establecidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y concordantes, en consonancia los preceptos de la Ley 5ª de 1992, para la iniciativa legislativa, así como a la Doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

El presente proyecto de ley *“Por la cual se crea el Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes en Colombia, para avanzar hacia la calidad de la educación, se establecen los lineamientos generales, la estructura, los objetivos y las relaciones necesarias entre los distintos componentes y actores el sistema, según lo establecido en el Inciso Segundo del artículo 2º, garantiza y desarrolla el cumplimiento de los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política y de manera especial, los artículos 0, 1º, 2º, 8º, 10, 16, 18, 20, 27, 41, 42, 67, 68, 69, 70, 71, 365 y 366, Reconociendo la educación como derecho esencial y colectivo, como derecho deber de los particulares y la familia, y como herramienta indispensable para asegurar a los integrantes del Estado colombiano la vida digna, el conocimiento, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, la libertad y la paz como garantes de un orden político, económico y social justo.*

Es de señalar que frente a lo dispuesto en el Capítulo III, del presente proyecto de ley, en materia del gasto público, la Sentencia C 490/94, ha manifestado, en este sentido: *“Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales”* (Gaceta Constitucional número 67, sábado 4 de mayo de 1991, pág. 5).

La Corte Constitucional ha diferenciado, en reiteradas ocasiones, los diversos momentos del gasto público, y la distinción entre la ley que decreta un gasto y la ley anual de presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se consideran deben ser ejecutadas durante el período fiscal correspondiente, como se desprende de la Sentencia C-324 de 1997.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, admite la probabilidad de las iniciativas del Congreso del gasto público por

39



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

parte del Congreso, la Sentencia C-859-2001 de la Corte Constitucional, señala que *"...la jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el presupuesto de hecho regulado en el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales; y partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales;". En criterio de la Corte, estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental"*.

El artículo 154 de la Constitución Política le devolvió la potestad al Congreso, restituyéndole la iniciativa en materia del gasto que la Reforma Constitucional de 1968 les había privado, y como lo ha manifestado la jurisprudencia, en reiteradas ocasiones, este cambio fue insertado ex profeso por el Constituyente de la Carta Política de 1991, aduciendo que no puede confundirse la iniciativa en materia de gastos con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas presupuestales por el Gobierno en el proyecto de presupuesto, devolviéndole al poder legislativo, la capacidad para presentar proyectos de ley en materia del gasto: *"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, o en el gobierno nacional... No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales"*.

Así, tal y como, lo ha expresado y decantado la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional, existen dos momentos diferentes en materia del gasto público, en primer lugar la ordenación del gasto público que puede ser de iniciativa legislativa y, en segundo lugar, la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, por parte del ejecutivo, que constituyen dos actos jurídicos distintos, evento en el cual es completamente legítima y exequible esta iniciativa parlamentaria, lo que se deduce de la



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

Sentencia C-859/01: *“Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable; (...) Tal como está concebida esta determinación no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad en su contra, en la medida en que encaja perfectamente dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto a cargo del Congreso de la República, al tiempo que no consiste en una orden imperativa al Ejecutivo para que proceda a incluir los recursos correspondientes en el Presupuesto General de la Nación “.* Y tal, como está el proyecto de ley, la autorización contenida en él, no constituye, de manera alguna, una orden imperativa al Gobierno Nacional, en materia del gasto público.

III POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 1° y 3° de la Ley 2003 de 2019, que estable que modificó el Art 291. Declaración de Impedimentos, de la Ley 5: “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. En tal sentido, se considera que el trámite en el debate y votación de este proyecto de ley *“Por la cual se crea el Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes en Colombia, para avanzar hacia la calidad de la educación, se establecen los lineamientos generales, la estructura, los objetivos y las relaciones necesarias entre los distintos componentes y actores el sistema y se dictan otras disposiciones”*, no se generaría ninguna situación de conflicto de interés para los Congresistas, al tratarse una materia de alcance general que no implica un beneficio particular,



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

actual y directo. No obstante, se reconoce que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada honorable congresista evaluarlos.

IV IMPACTO FISCAL

Esta iniciativa de ley se presenta acorde con la facultad que otorga el artículo 140 de la ley 5 de 1992. Cumple con lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia C290 de 2009, ya que no establece una orden de carácter imperativa al Gobierno Nacional y no se ejerce presión sobre el gasto público, ya que se le respeta al Gobierno el ámbito de su competencia para considerar la incorporación de las partidas presupuestales, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y con el marco fiscal de mediano plazo.

De aprobarse esta ley, le corresponderá al Gobierno Nacional decidir la inclusión en el proyecto de presupuesto los gastos que se decretan en ella.

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicita cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 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. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.”

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que, en la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.”

V PROPOSICIÓN

En consonancia con los Principios Constitucionales y Legales que las soportan, así como la Doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional y, en razón del reparto de competencias autorizado por la Constitución Nacional, solicito a esta honorable Corporación, darle el trámite constitucional al proyecto de ley: *“Por la cual se crea el Sistema de Formación de Docentes y Directivos Docentes en Colombia, para avanzar hacia la calidad de la educación, se establecen los lineamientos generales, la estructura, los objetivos y las relaciones necesarias entre los distintos componentes y actores del sistema y se dictan otras disposiciones.*

A consideración de los Honorables Congresistas;

CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
Senador de la República

CITAS

[1][1] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo & Agencia Sueca de Desarrollo Internacional. **El Conflicto, Un Callejón Con Salida.** Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia, 2003.

[2][2] REIMERS, Fernando. **La Igualdad de Oportunidades Educativas como Prioridad de Políticas en América Latina.** En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine;



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el desarrollo Internacional. 2000. pp. 53.

[3][3] *Ibidem*. pp. 53.

[4][4] *Ibidem*. pp. 54.

[5][5] Casa Editorial El tiempo, Fundación Corona, Corporación Región, Fundación Antonio Restrepo Barco, UNICEF. **Situación de la Educación en Colombia**. Abril de 2006.

[6][6] GAVIRIA, Alejandro. **Los que suben y los que bajan. Educación y Movilidad Social en Colombia**. FEDESARROLLO, Editorial Alfaomega, Bogotá, 2002.

[7][7] GAVIRIA, Alejandro y BARRIENTOS, Jorge Hugo. **Determinantes de la Calidad de la Educación en Colombia**. Fedesarrollo, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos, Bogotá, 2001.

[8][8] Contraloría General de la República. **Evaluación de la Política Social**. Bogotá, Imprenta Nacional, 2003. pp. 70.

[9][9] *Ibidem*. pp. 70.

[10][10] NAVARRO, Juan Carlos; CARNOY, Martín & De Moura Castro. **La Reforma Educativa en América Latina: Temas, Componentes e Instrumentos**. En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el desarrollo Internacional. 2000.

[11][11] Véase en particular el texto **Educación Superior, Lecciones de la Experiencia**, publicado por el banco Mundial en 1994.

[12][12] En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el desarrollo Internacional. 2000.

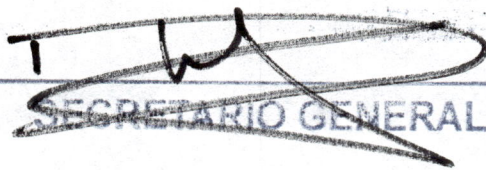
[13][13] **Deserción y Retención Escolar. Por qué los Niños van a la Escuela pero Desertan del Conocimiento**. Magisterio, universidad distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, 2004.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 36 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Carlos Julio Gonzalez Villa


SECRETARIO GENERAL



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA
SENADOR DE LA REPUBLICA**

[14][14] OSÍN, Luis. **Dimensiones de Cambio en los Sistemas Educativos de América Latina**. En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el desarrollo Internacional. 2000.

[15][15] Uribe, Claudia. **Políticas e Incentivos que Contribuyen al Mejoramiento del desempeño y Motivación Docente**. En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el desarrollo Internacional. 2000. pp. 218.

[16][16] TOMASEVSKI, Katarina. **Human Rights Obligations: Making Education Available, Accesible, Aceptable and Adaptable**. Gothemburg, Novum Grafitska AB, 2001.