REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XIX - Nº 1.060 Bogotá, D. C., jueves, 9 de diciembre de 2010 EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 054 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Programa Nacional para el Fomento de la articulación entre la Educación Media, Educación Técnica y Educación Superior, se otorgan subsidios para el desarrollo de la articulación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., diciembre 7 de 2010

Doctor

DIEGO PATIÑO AMARILES

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara De Representantes.

Bogotá, D. C.

Ref.: Informe ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 054 de 2010 Cámara,** *por medio de la cual se crea el Programa Nacional para el Fomento de la articulación entre la Educación Media, Educación Técnica y Educación Superior, se otorgan subsidios para el desarrollo de la articulación y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de la honorable Cámara de Representantes y de las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar, para su discusión y votación, el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 054 de 2010 Cámara,** *por medio de la cual se crea el Programa Nacional para el Fomento de la articulación entre la Educación Media, Educación Técnica y Educación Superior, se otorgan subsidios para el desarrollo de la articulación y se dictan otras disposiciones.*

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 125 de 2009 Cámara, fue presentado a consideración del Congreso de la República por los honorables Representantes a la Cámara Jairo Ortega Samboni, Roosvelt Rodríguez Rengifo, Adolfo León Rengifo y la Senadora Dilian Francisca Toro Torres ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 524 de 2010.

II. OBJETIVOS Y ALCANCES DEL PROYECTO

Tal como se indica en la Exposición de Motivos, la iniciativa pretende generar un proceso de articulación entre entidades de formación de naturalezas distintas de una forma indiscriminada, proceso al cual he denominado una articulación conflictiva. Los autores plantean como objeto y justificación del proyecto, garantizar a los estudiantes de grado 10° y 11° el acceso a educación técnica de calidad, y superar con ello la débil relación entre educación y trabajo, que tiene su explicación fundamental en la falta de pertinencia de la educación con la dinámica productiva. En este sentido, el proyecto de ley busca fundamentalmente generar un proceso de integración educativa a nivel de la Educación Media, Técnica, Superior y el SENA, mediante la utilización de la figura de la articulación ***sin profundizar en elementos de diseños curriculares, naturaleza del sistema educativo nacional, pertinencia y calidad.***

III. COMENTARIOS Y CONSIDERACIONES DEL PONENTE

ARTICULACIÓN SIN CONTEMPLAR DIFERENCIACIÓN EDUCATIVA. EL SENA: INSTANCIA PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y LA CAPACITACIÓN DE LOS TRABAJADORES

El proyecto no hace ninguna consideración en lo que respecta a la forma o estructura pedagógica de los programas académicos de Educación Media, Técnica y Superior, ni en su calidad y pertinencia; únicamente se aplica a generar una integración mecánica que no contempla la naturaleza distinta de la Educación Formal, la Educación Informal y la Educación No Formal.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en el Sistema Educativo hace parte de lo que en la Ley 115 de 1994 se denominó **Educación No Formal**[1] y tiene una

[1] **Artículo 36.** *Definición de educación no formal*. La educación no formal es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos en el artículo 11 de esta ley.

finalidad diferente de la establecida para la Educación Media, que hace parte de la Educación Formal[2]. La formación profesional que presta el SENA no está asociada a niveles, grados, ni ciclos como principios fundacionales y desarrollos pedagógicos. El SENA en su esencia es una institución de formación profesional que da cabida a ciudadanos que necesitan formación profesional inmediata, con frecuencia expulsados de la educación formal, y permite a la población informal, los trabajadores y campesinos, tener la capacitación que les permitiera "*adquirir y desarrollar de manera permanente conocimientos, destrezas y aptitudes… valores y actitudes para su realización humana y su participación activa en el trabajo productivo y en la toma de decisiones sociales*".

Cuadro Comparativo Educación Media y Formación Profesional (SENA)

EDUCACIÓN MEDIA	SENA- FORMACIÓN PROFESIONAL
Educación Formal	Educación No formal
Ministerio de Educación Nacional	Ministerio Protección Social
Profesores	Instructores
Maestros con formación científica y disciplinar	Instructores con dominio Ocupacional y técnico
Aulas-laboratorios	Talleres-unidades de producción
Artículo 67 de la Constitución	Artículo 54 de la Constitución
Ciclos propedéuticos	No sometida a los ciclos de la educación formal
Solo etapa lectiva	Etapa lectiva y productiva
Dirección Académica	Dirección "Tripartita" (Trabajadores, empleadores y Gobierno)

Esta naturaleza pedagógica y de formación del SENA, junto a su misión, van en concordancia con factores históricos de esta institución. El Servicio Nacional de Aprendizaje es resultado de procesos de concertación entre el Estado y los trabajadores, y de la voluntad política y económica de estos, quienes en 1957 cedieron una porción del subsidio familiar para la financiación del SENA, hoy Contribuciones Parafiscales, que en su esencia son recursos de destinación específica. El SENA está adscrito al Ministerio de la Protección Social porque el campo de aplicación de la formación profesional es el mundo laboral, el mundo productivo y el mundo del trabajo, así que, en general, sus institucionalidades están adscritas a los Ministerios de Trabajo y vinculadas a los acuerdos internacionales de la OIT.

ARTICULACIÓN COMO LIMITANTE DEL ASCENSO SOCIAL

El artículo 27 de la Ley General de Educación dice que: "*La educación media constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10º) y el undécimo (11º). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo.*" Es decir, la Educación Media es entendida como aquella etapa del proceso del conocimiento que permite adquirir los valores, responsabilidades y capacidades necesarias para avanzar en el proceso educativo hacia la especialización en un arte o ciencia específica, de lo cual trata la Educación Superior. En este sentido, el proyecto aminora e inclusive desconoce, la importancia de conocimientos básicos en las distintas ciencias, y por el contrario pone a reñir el tiempo y la dinámica sociopedagógica propia de la educación media con la articulación que plantea darle un carácter de preparación laboral a la finalidad establecida en el artículo citado anteriormente.

Por otro lado, según las finalidades del proyecto, no se sabe con certeza si la Educación Media es una extensión de la Educación Básica, un preuniversitario o una preparación para el desempeño de una ocupación. Esta última opción -la más probable- estaría llevando de manera temprana a estos jóvenes al mundo productivo y del trabajo, limitándoles así la posibilidad de acceso a la Educación Superior. Hoy la población a estos grados de Educación Media son niños entre 14 y 16 años, que con este proyecto hallarían limitantes sociales y cognitivas para su desarrollo humano. Es una realidad que el país está lleno de niños trabajadores, pero definirlo, instituirlo por ley significaría mayor discriminación dado que las instituciones objeto de ARTICULACIÓN son las correspondientes a niveles socioeconómicos bajos. La Educación Media debe ser una base común que genere igualdad de condiciones para todos los estratos socioeconómicos, esta articulación con el SENA que es Educación No Formal acotaría la posibilidad de ascenso social y sería un esquema reproductor de la desigualdad.

COBERTURA, CALIDAD Y EQUIDAD

La experiencia inicial de Articulación del SENA con la media técnica y la actual de Integración con la Educación Media, además de generar serias confusiones en la ejecución del proceso, de desconocer los perfiles, fortalezas y diferencias de las dos institucionalidades, de Educación Formal y No formal. Este esquema de articulación ha sido acogido por algunas Instituciones Educativas (colegios) como opción salvadora, ante la falta de recursos y apoyo para la media técnica por parte del Estado. No se puede hacer una nueva ley sin evaluar qué ha pasado con la aplicación de la anterior.

La experiencia anterior puede mostrar cobertura para el SENA porque matriculó masivamente los grupos de los grados 10 y 11 de los colegios con los que hizo articulación. No obstante, esta articulación no garantiza equidad, ya que se focaliza para Instituciones Educativas donde hay menos recursos y la calidad está sin evaluar.

PARAFISCALIDAD[3]

Además de los planteamientos pedagógicos por los cuales hemos sostenido que no es posible proponer una articulación que desconoce la naturaleza de los distintos elementos implicados, encontramos un nuevo obstáculo vinculado al problema de la financiación, dado que la educación formal se financia fundamentalmente por recursos de recursos fiscales[4], mientras que el SENA, parte

---

[2] **Artículo 37.** *Finalidad.* La educación no formal se rige por los principios y fines generales de la educación establecidos en la presente ley. Promueve el perfeccionamiento de la persona humana, el conocimiento y la reafirmación de los valores nacionales, la capacitación para el desempeño artesanal, artístico, recreacional, ocupacional y técnico, la protección y aprovechamiento de los recursos naturales y la participación ciudadana y comunitaria.

[3] Las contribuciones Parafiscales se definen en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) en su artículo 29 como:
"Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. (…)".

[4] Una institución educativa de carácter público u oficial, tiene una financiación proveniente de recursos fiscales, es decir, de impuestos y tasas que no corresponden a la noción de parafiscalidad. Sobre tal diferenciación de la naturaleza tributaria y fiscal de las contribuciones parafiscales, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades: Sentencias 0407 y C-040 de 1993, Sentencia C-30B del 7 de julio de 1994, Sentencias C-253/95 de junio 7 de 1995 y C-273/96 de junio 20 de 1996, y Sentencia C-369 de 1996, entre otras.

fundamental dentro de este proyecto de ley, se financia de las rentas parafiscales, que históricamente han sido desviados o reducidos por diferentes iniciativas del legislativo y el ejecutivo como lo demuestra el siguiente cuadro:

NORMAS QUE HAN FECTADO LOS RECURSOS Y EXISTENCIA DEL SENA

NORMA	CONTENIDO
Ley 55/85	"Racionalización del gasto": Obliga al SENA a disponer de hasta el 50% de su presupuesto para actividades de otras instituciones y programas, incluidos los de Presidencia de la República y Ministerio de Educación.
Ley 79/88	Exonera a las Cooperativas de Trabajo Asociado del pago de aportes al SENA, para "ESTIMULAR EL EMPLEO".
Ley 38/89	"Unidad de Caja": Integra los recursos no ejecutados por el SENA a las arcas del gobierno, desviándolos al pago de deuda pública y fuerzas militares.
Decreto 1802/90	De reestructuración del SENA: Ante la falta de recursos para el Servicio Nacional de Empleo SENALDE (intermediación laboral), se le trasladan sus funciones al SENA sin darle presupuesto adicional.
Ley 29/90	De "Ciencia y Tecnología": Ante la falta de presupuesto de Colciencias, se destina hasta el 50% de su presupuesto a actividades relacionadas con C&T.
1989 B.M. (Ginebra, Suiza)	**Reunión del Banco Mundial recomienda la Privatización de la Gestión bajo un modelo hoy conocido como "Entidad Chequera" (ya fracasado en América Latina).**
Ley 50/90	De "Reforma Laboral" modifica factores salariales, disminuyendo presupuesto del SENA, para "ESTIMULAR EL EMPLEO".
Ley 10/91	Exonera a las empresas asociativas de trabajo del pago de aportes al SENA, para "ESTIMULAR EL EMPLEO".
D E C R E T O 2149/92	Se convierte al SENA en la "Entidad Chequera" recomendada por el Banco Mundial (Privatización de la gestión).
Ley 100/93	"De Seguridad Social", condonó cuantiosas deudas del sector de la salud, para con el SENA.
Ley 223/95	Exonera a algunas universidades de la obligación de pagar aportes al SENA.
Ley 344/96	De "Desarrollo Tecnológico", obliga al SENA a destinar el 20% de su presupuesto para tales actividades.
Ley 590/00	Exonera a las nuevas micro, pequeña y mediana empresa del pago de aportes al SENA, en cuantías del 75, 50 y 25% por los tres primeros años de existencia.
Ley 677/01	Exonera a las empresas creadas en las Zonas Económicas Especiales de Exportación, de la obligación de pagar aportes al SENA.
Ley 789/02	"Reforma Laboral": Exonera a quienes contraten jóvenes entre 16 y 25 años, mayores de 50 años, reinsertados, personas privadas de la libertad y a los que ya libres conserven el contrato, discapacitados, personas cabeza de hogar y a quienes adelanten trabajo comunitario, entre otros, para "ESTIMULAR EL EMPLEO". Con igual fin, deslaboraliza el contrato de Aprendizaje, permite la "monetización" de la "cuota de aprendices" y el cambio de la relación laboral por un crédito a los estudiantes a cargo del Fondo Emprender, administrado por el SENA (nueva función-fomento).
Decretos 248, 249 Y 250/2004	**Reestructuración del SENA que reduce su planta de personal, atomiza su estructura orgánica, autoriza la entrega de su infraestructura, el desmonte de la gratuidad y la contratación de sus servicios. Al 2006 se entregará a terceros el 70% de su oferta educativa, liquidando al SENA (tercerización –privatización de la gestión– "Entidad chequera", B.M. 1989).**

Históricamente los recursos del SENA han sido calificados como Rentas de Destinación Específica que al decir del artículo 359 de la Constitución Política de Colombia "*son para la inversión social*". Por su parte, el Decreto 111 de 1996 en su artículo 29 expresa que: "*Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable*", también en esta materia el Acuerdo Colectivo de la Formación Profesional Integral Gratuita del 2000 establece en su artículo 7°: **DESTINACIÓN ESPECÍFICA DE LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS QUE CONSTITUYEN EL PRESUPUESTO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL INTEGRAL GRATUITA.** "*Según lo acordado en la Subcomisión Tripartita número 3, de la Comisión Permanente de Concertación, el SENA defenderá la autonomía presupuestal y financiera de la Institución y la destinación específica del presupuesto de la entidad... atendiendo los fallos del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y la decisión de la Presidencia de la República...*".

Pretender entonces, legalizar la financiación de la educación formal, específicamente la educación media, con recursos parafiscales destinados a la educación no formal, además de desviar la fuente de financiación del SENA, podría dar muerte jurídica al sentido de las rentas parafiscales, desmontando la gratuidad de la única Entidad de Formación Profesional del orden nacional de América Latina.

Por todas las razones expuestas, se hace imposible política, jurídica y aún éticamente presentar ponencia positiva a este proyecto, por el contrario a continuación expondré los argumentos por los que considero el Congreso de la República debe negar el mismo:

1. El SENA se ubica por fuera de la Educación Formal (propedéutica), pues no obedece a ciclos y/o niveles (por ejemplo, preescolar, básica, media, superior, etc.) y por tanto su articulación con la Educación Media entra en contradicción con su misión institucional. Al respecto la Ley 119 de 1994 en su artículo segundo dispone:

Misión*. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, está encargado de la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los* ***trabajadores colombianos****; ofreciendo y ejecutando* ***formación profesional integral****, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.* (Subrayado fuera de texto). La OIT estuvo referida al concepto de Formación Profesional que describe el Acuerdo 012 de 1985 ("*proceso mediante el cual la persona adquiere y desarrolla de manera permanente conocimientos, destrezas y aptitudes e identifica, genera y asume valores y actitudes para su realización humana y su participación activa en el trabajo productivo y en la toma de decisiones sociales*".

Así mismo, en otros países dispusieron en la legislación sobre Formación Profesional que "***no se aplicará a***

los programas regulares de educación técnica *autorizados a cargo del Ministerio de Educación,* ***ni a las instituciones de enseñanza universitaria****, militares, de rehabilitación física, artes y deportes*" (Guatemala). Por su parte, el Estatuto de la Formación Profesional (SENA 1997) la inscribió en la **educación no formal,** esto es, aquella "*que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos (en la Ley 115/94, General de Educación)*".

2. El proyecto pretende insertar en el mundo laboral de manera acelerada a jóvenes entre los 14 y 16 años pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2. De esta manera se estaría limitando la posibilidad real de acceder al conocimiento, el desarrollo académico y el desarrollo de competencias intelectuales en general, propuesta que claramente tiene un carácter de educación para ciudadanos de baja intensidad. *Educación pobre para pobres*.

La gravedad de la medida que se intenta establecer con este proyecto de ley, es precisamente que al formular una educación para ciudadanos de primera y segunda, además de la odiosa y antidemocrática discriminación, es el aumento significativo de la brecha social que, sin lugar a dudas, derivará en mayores niveles de pobreza y miseria al tiempo que condenará aún más al subdesarrollo y atraso económico el país.

Estas orientaciones de la política educativa son producto de los lineamientos del Banco Mundial, que al igual que en materia de tierras, regalías, presupuesto y sostenibilidad fiscal, son tomadas al pie de la letra por el gobierno de Juan Manuel Santos. El Banco Mundial en sus recomendaciones, sugiere: *i)* …la calidad debe estar entre las prioridades de la agenda y las mejoras en la gobernabilidad, así como las iniciativas del lado de la demanda que aceleren ese proceso y mejoren la focalización de los esfuerzos… *ii)* …una iniciativa por el lado de la demanda como el programa *Familias en Acción*, puede acelerar sustancialmente la incorporación de más niños a la escuela y asegurar la focalización hacia los más pobres… y *iii)* Para mejorar la calidad, el punto de partida es poder medirla adecuadamente. Se necesita poner en marcha sistemas efectivos de monitoreo y evaluación (…)[5].

Es claro entonces, que las orientaciones del Banco Mundial además de violentar la soberanía política de Colombia, pretende continuar con la subordinación de los derechos fundamentales de los ciudadanos como lo es el de la Educación a las leyes del mercado. El Proyecto de ley 054 sería una forma de materialización de esta dañina política para el aparato educativo nacional y los jóvenes colombianos que merecen otra suerte en materia educativa distinta del subsidio a la demanda.

Las consecuencias de la articulación no serán sólo laborales, estadísticas o presupuestales, derivarán en la educación para las maquilas y la reprimarización de la Economía, dejando sin rigor y grandes desafíos al sistema educativo nacional.

3. El proyecto de ley no examina elementos fundamentales para proporcionar educación de calidad a los jóvenes colombianos como lo son:

a) Infraestructura y equipamiento disponible y actualizado;

b) Docentes Actualizados pedagógica y técnicamente;

c) Estrategias metodológicas apropiadas;

d) Especialidades pertinentes y Contextualizadas;

e) Materiales e insumos disponibles;

f) Jóvenes Motivados y con expectativas reales de alcanzar;

g) Trabajo, ingreso y acceso a educación superior.

En resumen presupuesto y recursos que no se ven por ninguna parte en el proyecto. Y que fueron arrebatados a las regiones con el acto legislativo que modificó las transferencias y las normas que se han venido expidiendo en ese sentido.

Además, no se hace referencia a temas de fondo como lo es la ausencia de recursos económicos necesarios en proyecto general de la nación que el pasado 20 de octubre fue aprobado, sin discutir, por el Congreso de la República. Donde se evidenció que al Gobierno del doctor Santos le importa poco un asunto de crucial importancia para la Nación, por el contrario encontramos que los recursos que deberían estar destinados a Educación y otros aspectos de la inversión social en la actualidad, y como ha sido la tendencia en los últimos 9 años, está al servicio de la deuda y la guerra.

4. Es conocido ampliamente que el modelo de articulación con la media que se desarrollo al interior del SENA, fracasó.

Evaluaciones concienzudas del proceso de articulación con la media en Bogotá, como la realizada por el Instituto de Investigación en Educación de la Universidad Nacional[6] precisó: "*una reducción de la media en particular y de la educación en general, a la formación laboral del SENA como si esta fuera el único propósito educativo; no ha contribuido a una diversificación en diferentes áreas de conocimiento, pues la articulación depende de los recursos humanos y físicos con que dispone el colegio; las prácticas empresariales que realizan los estudiantes son improvisadas y precarias, lo cual pone en duda la calidad y pertinencia de la educación que reciben los jóvenes;(...) debido a que la articulación con los colegios es un programa sin presupuesto (...) no hay estímulos económicos para reconocer la carga de trabajo adicional que le genera a los profesores que trabajan en la articulación y tampoco hay recursos apara dotar y actualizar la infraestructura de los colegios*". Señala además problemas muy graves relacionados con la pérdida del Proyecto Educativo Institucional de los colegios de educación Media, la definición única y unilateral de la articulación por el SENA (pese a que se predica su concertación), la falta de gestión y supervisión de las prácticas empresariales y la falta de objetivos, propósitos y resultados educativos determinados: "*En realidad la articulación no era más que un acuerdo práctico entre los colegios y el SENA para ofrecer a los estudiantes una formación laboral, pero sin ningún tipo de regulación por parte de las instituciones involucradas*"[7], "*pretender superar y fortalecer la educación media mediante la adopción de los programas del SENA en los colegios, refleja la superficialidad con que se están abordando los problemas educativos estructurales de la media*" agrega el documento.

La experiencia inicial de Articulación del SENA y la actual de Integración, además de generar serias confusiones en la ejecución del proceso, de desconocer los perfiles, fortalezas y diferencias de las dos institucionalidades, de educación Formal y No formal, ha devenido en una caricatura de proceso formativo, dado que no se cuenta en las instituciones encargadas de la articulación con infraestructura, equipos e insumos adecuados para impartir Formación Profesional, se asigna a los maestros

---

5 Banco Mundial, Colombia 2006-2010: Una Ventana de Oportunidad, Notas de Políticas presentadas por el Banco Mundial, 2007, página 9.

6 Jorge Enrique Celis, Víctor Manuel Gómez y Claudia Milena Díaz, "¿Educación media o articulación con el SENA? Un análisis crítico al programa de articulación en Bogotá", Instituto de Investigación en Educación, Universidad Nacional de Colombia. octubre de 2006. Página 3.

7 Ibíd., Página 4.

la responsabilidad de los instructores desconociendo la naturaleza diferente de sus funciones y erradamente fue acogida por algunos colegios como opción salvadora, ante la falta de recursos y apoyo para la media técnica por parte del Estado.

5. En consonancia con lo anterior, el proyecto no hace una evaluación de la normatividad relacionada con la articulación, en especial del Decreto 2888 de 2007 (julio 31) "*Por el cual se reglamenta la creación, organización y funcionamiento de las instituciones que ofrezcan el servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano, antes denominado educación no formal, se establecen los requisitos básicos para el funcionamiento de los programas y se dictan otras disposiciones.* El cual en sus artículos 21 y 22 señalan la forma y esencia de la articulación con la Educación Media y Superior, respectivamente.

Artículo 21. Articulación con la educación media. Las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano y las que ofrezcan educación media, estatales y privadas, a través de las secretarías de educación las primeras y de sus representantes legales o propietarios las segundas, podrán celebrar convenios para que los estudiantes de los grados 10 y 11 adquieran y desarrollen competencias laborales específicas en una o más ocupaciones, que permitan su continuidad en el proceso de formación o su inserción laboral y obtengan por parte de la institución de educación para el trabajo y el desarrollo humano su certificado de técnico laboral por competencias.

Artículo 22. Articulación con la educación superior. Los programas de formación laboral y los de formación académica ofrecidos por las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano que cumplan con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 1064 de 2006, podrán ser reconocidos por las instituciones de educación superior como parte de la formación por ciclos propedéuticos.

Bajo este referente normativo, el proyecto 054 de 2010 Cámara no incorpora una evaluación *experiencia de implementación de este decreto, y por ende no hay una justificación satisfactoria para proponer una normativa adicional sobre esta política de articulación educativa.*

6. Sumado a las anteriores razones, el proyecto engendra dos efectos sumamente perjudiciales:

i) El proyecto simple y llanamente expulsará a los niños y jóvenes de la educación superior para insertarlos al mundo de la producción por la vía de formarlos, sin condiciones de calidad y pertinencia, en el SENA, al tiempo que desplazará a la población objeto de esta: obreros y campesinos, generando un retroceso educativo, científico y laboral del país.

ii) El proyecto va a provocar un efecto desplazamiento de la población objeto del SENA, que a su vez implicará una pugna por los escasos recursos.

IV. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones expuestas, propongo y solicito a los miembros de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes, **negar** en primer debate el **Proyecto de ley número 054 de 2010 Cámara,** *por medio de la cual se crea el Programa Nacional para el Fomento y Fortalecimiento de la articulación entre la Educación Media, Educación Técnica y Educación Superior, se asignan subsidios para el desarrollo de la articulación y se dictan otras disposiciones*, y en consecuencia, ordenar el archivo de este proyecto de ley.

Cordialmente,

Wilson Neber Arias Castillo,

Representante a la Cámara, Departamento del Valle,

Ponente.

COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 7 de diciembre de 2010

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 054 de 2010 Cámara,** *por medio de la cual se crea el Programa Nacional para el Fomento de la articulación entre la Educación Media, Educación Técnica y Educación Superior, se otorgan subsidios para el desarrollo de la articulación y se dictan otras disposiciones.*

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante *Wilson Arias Neber Castillo.*

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 081/ del 7 de diciembre de 2010, se solicita la publicación en la ***Gaceta del Congreso*** de la República.

El Secretario General,

Fernel Enrique Díaz Quintero.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2010 CÁMARA, 40 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., diciembre 6 de 2010

Honorable Representante

DIEGO PATIÑO

Presidente Mesa Directiva

Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Ciudad

Atendiendo la honrosa designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes de conformidad con la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia de archivo para que se dé primer debate al **Proyecto de ley número 289 DE 2010 Cámara, 40 de 2009 Senado,** *por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente

Ciro Antonio Rodríguez Pinzón,

Representante a la Cámara,

Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2010 CÁMARA, 40 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 289 de 2010 Cámara, 40 de 2009 Senado.

OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY

En relación al texto del **Proyecto de ley número 289 de 2010 Cámara, 40 de 2009 Senado,** *por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones,* se presentan las siguientes consideraciones:

1. Artículo 1°. En cuanto al objeto principal del proyecto de ley, que es establecer *el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002, hay que señalar que el artículo 125 de la Constitución Política establece que los empleos en los órga-*

nos y entidades del Estado son de carrera, el ingreso y el ascenso en los mismos se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la Ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

*El artículo 1° del Decreto-ley 1278 de 2002 señala expresamente el Objeto del Estatuto de Profesionalización Docente "*El presente decreto tiene por objeto establecer el Estatuto de Profesionalización Docente que regulará las relaciones del Estado con los educadores a su servicio, garantizando que la docencia sea ejercida por educadores idóneos, partiendo del reconocimiento de su formación, experiencia, desempeño y competencias como los atributos esenciales que orientan todo lo referente al ingreso, permanencia, ascenso y retiro del servidor docente y buscando con ello una educación con calidad y un desarrollo y crecimiento profesional de los docentes".

El artículo 16 del Decreto-ley 1278 de 2002 señala que "La carrera docente es el régimen legal que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector estatal. Se basa en el carácter profesional de los educadores; depende de la idoneidad en el desempeño de su gestión y de las competencias demostradas; garantiza la igualdad en las posibilidades de acceso a la función para todos los ciudadanos aptos para el efecto; y considera el mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el Escalafón.

De estas dos (2) disposiciones legales se concluye que el mérito, entendido este como reconocimiento a la formación, a la experiencia, a la idoneidad en el desempeño y de las competencias, es un atributo esencial y fundamento principal que debe darse para el ascenso en el escalafón docente.

*El artículo 19 del Decreto-ley 1278 de 2002, señala que "***Escalafón Docente.** Se entiende por Escalafón Docente el sistema de clasificación de los docentes y directivos docentes estatales de acuerdo con su formación académica, experiencia, responsabilidad, desempeño y competencias, constituyendo los distintos grados y niveles que pueden ir alcanzando durante su vida laboral y que garantizan la permanencia en la carrera docente con base en la idoneidad demostrada en su labor y permitiendo asignar el correspondiente salario profesional.

La idoneidad encierra el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, aptitudes, rendimiento y valores que se consideran imprescindibles para el desempeño de la función docente.

Por lo tanto el escalafón docente no solo es un instrumento salarial, sino es instrumento que garantice la permanencia con base en la idoneidad demostrada por los educadores en su labor.

De tal manera, que el ascenso en el escalafón docente debe seguir siendo producto de un proceso de mérito y no producto de un proceso automático generado por mejoramiento académico de los docentes y directivos docentes.

2. De la misma manera la Corte Constitucional en diversas demandas de inexequibilidad contra apartes del estatuto de Profesionalización Docente, Decreto-ley 1278 de 2002 se ha expresado de la siguiente manera:

La Sentencia C-918 de 2002 Magistrado Ponente: Doctor Eduardo Montealegre Lynett señala: "La carrera docente es definida como el régimen que ampara el ejercicio de la profesión docente en el sector oficial, garantiza la igualdad en el acceso y considera el mérito como fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el escalafón".

La Sentencia C -734/03 Magistrado Ponente: Doctor Álvaro Tafur Galvis señala:

De acuerdo con el artículo 125 Superior los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

Para alcanzar estos objetivos, el ingreso, la permanencia, y el ascenso en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que factores como la raza, la religión, el sexo, la filiación política o consideraciones de la misma índole puedan tener influjo alguno.

Los principios que deben regir la carrera administrativa:

"Además de los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, la carrera administrativa deberá desarrollarse fundamentalmente en los siguientes:

- Principio de igualdad, según el cual para el ingreso a los empleos de carrera se brindará igualdad de oportunidades, sin discriminación de ninguna índole, particularmente por motivos como credo político, raza, religión o sexo; de la misma forma, para el ascenso, la estabilidad y la capacitación de quienes pertenezcan a la carrera, las organizaciones y entidades garantizarán que los empleados participen con criterio de igualdad y equidad.

- Principio del mérito, según el cual el acceso a cargos de carrera, la permanencia en los mismos y el ascenso estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas y la experiencia, el buen desempeño laboral y la observancia de buena conducta de los empleados que pertenezcan a la carrera y de los aspirantes a ingresar a ella".

De dichos textos se desprende que la carrera administrativa, comprende por lo menos tres aspectos fundamentales a los que se ha referido la Corte de manera reiterada: En primer lugar la eficiencia y eficacia de la función pública, que exige del Estado seleccionar a sus servidores exclusivamente por el mérito y su capacidad profesional y evaluarlos de manera permanente para asegurar el cumplimiento de los fines estatales (artículo 2° C.P.) y la plena vigencia de los principios que rigen la función pública (artículo 209 C.P.). En segundo lugar, la protección de la igualdad de oportunidades, pues todos los ciudadanos tienen igual derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas.

Y, finalmente, la protección de los derechos derivados de los artículos constitucionales 53 y 125, pues esta Corporación ha señalado que las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos, que deben ser protegidos y respetados por el Estado. Ver la Sentencia C-292/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Sobre este último aspecto la Corte ha dicho particularmente lo siguiente:

"Cuando el legislador reglamenta el ingreso, ascenso y retiro de la carrera su ámbito de apreciación está limitado por la configuración constitucional de la carrera, por sus fines y principios que la rigen y por los derechos que protege. Si la Carta establece diferencias entre los conceptos de ingreso, ascenso y retiro de la carrera administrativa, con esa distinción configura un límite para el poder de regulación del legislador pues este no puede desconocer las situaciones jurídicas de los empleados estatales de tal manera que pueda atribuir a unas de ellas los efectos que corresponden a otras y, por esa vía, vulnerar sus derechos adquiridos Sentencia C-292/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

La estabilidad, ha dicho la Corte, *"no significa que el empleado sea inamovible Sentencia T- 374/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis. En el mismo sentido ver la Sentencia C-107/02 M.P: Clara Inés Vargas.*

De acuerdo con el artículo 26 del Decreto 1278 de 2002 el ejercicio de la carrera docente está ligado a la

evaluación permanente. Según el mismo artículo la evaluación verificará que en el desempeño de sus funciones, *"los servidores docentes y directivos mantienen niveles de idoneidad, calidad y eficiencia que justifican la permanencia en el cargo, los ascensos en el Escalafón y las reubicaciones en los niveles salariales dentro del mismo grado"*.

El artículo 27 establece los tipos de evaluación a los que serán sometidos los docentes a saber:

a) Evaluación de período de prueba: Artículo 31. *Evaluación de período de prueba*. Al término de cada año académico se realizará una evaluación de período de prueba, que comprenderá desempeño y competencias específicas, y a la cual deberán someterse los docentes y directivos docentes que se hayan vinculado durante dicho año, siempre y cuando hayan estado sirviendo el cargo por un período no menor a los cuatro (4) meses durante el respectivo año; de lo contrario, deberán esperar hasta el año académico siguiente. Los docentes y directivos docentes que obtengan una calificación igual o superior al sesenta por ciento (60%) en la evaluación de desempeño y de competencias del período de prueba, la cual se considera satisfactoria, serán inscritos en el Escalafón Docente, en el grado que les corresponda de acuerdo con los títulos académicos que acrediten, según lo dispuesto en el artículo 21 de este decreto.

Los docentes que obtengan una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) en la evaluación de desempeño o en competencias, serán retirados del servicio. Los directivos docentes que obtengan una calificación inferior al sesenta por ciento (60%) en desempeño o en competencias en la evaluación del período de prueba, si se encontraban inscritos en el Escalafón Docente, serán regresados a la docencia una vez exista vacante. Si no se encontraban inscritos, serán retirados del servicio.

b) Evaluación ordinaria periódica de desempeño anual: Artículo 32. *Evaluación de desempeño*. Entiéndase por evaluación de desempeño la ponderación del grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades inherentes al cargo que desempeña el docente o directivo y al logro de los resultados. Será realizada al terminar cada año escolar a los docentes o directivos que hayan servido en el establecimiento por un término superior a tres (3) meses durante el respectivo año académico. El responsable es el rector o director de la institución y el superior jerárquico para el caso de los rectores o directores.

c) Evaluación de competencia: Artículo 35. *Evaluación de competencias*. La competencia es una característica subyacente en una persona causalmente relacionada con su desempeño y actuación exitosa en un puesto de trabajo. La evaluación de competencias será realizada cada vez que la correspondiente entidad territorial lo considere conveniente, pero sin que en ningún caso transcurra un término superior a seis (6) años entre una y otra. Se hará con carácter voluntario para los docentes y directivos docentes inscritos en el Escalafón Docente que pretendan ascender de grado en el Escalafón o cambiar de nivel en un mismo grado. Se hará por grados en el escalafón y por cargos directivos docentes. Debe permitir la valoración de por lo menos los siguientes aspectos: competencias de logro y acción; competencias de ayuda y servicio; competencias de influencia; competencias de liderazgo y dirección; competencias cognitivas; y competencias de eficacia personal.

El artículo 28 señala, por su parte, los objetivos de dichas evaluaciones, a saber:

a) Estimular el compromiso del educador con su desarrollo profesional, su rendimiento y la capacitación continua, en búsqueda del mejoramiento de la calidad de la educación;

b) Conocer los méritos de los docentes y directivos docentes y comprobar la calidad de su actuación frente al estudiantado y a la comunidad, en lo atinente al desempeño de sus funciones;

c) Medir la actualización pedagógica y los conocimientos específicos, con el fin de detectar necesidades de capacitación y recomendar métodos que mejoren el rendimiento en su desempeño;

d) Estimular el buen desempeño en el ejercicio de la función docente mediante el reconocimiento de estímulos o incentivos;

e) Establecer sobre bases objetivas cuáles docentes y directivos docentes deben permanecer en el mismo grado y nivel salarial o ser ascendidos, reubicados en el nivel salarial siguiente, o separados del servicio, por no alcanzar los niveles mínimos de calidad exigidos para el desempeño de las funciones a su cargo.

El artículo 29 fija los principios a que deberán sujetarse las evaluaciones que se realicen a los docentes. Ellos son:

a) **Objetividad:** Prescindencia de criterios subjetivos en las calificaciones asignadas;

b) **Confiabilidad:** Validez de los instrumentos en función de los objetivos de la evaluación;

c) **Universalidad:** Analogía de los criterios de evaluación para funciones equivalentes, sin perjuicio de resguardar las especificidades correspondientes;

d) **Pertinencia:** Distribución razonable de las calificaciones en diferentes posiciones que permitan distinguir adecuadamente desempeños inferiores, medios y superiores;

e) **Transparencia:** Amplio conocimiento por parte de los docentes evaluados de los instrumentos, criterios y procedimientos de evaluación;

f) **Participación:** En el proceso de evaluación de desempeño participarán distintos actores incluyendo las autoridades educativas, los superiores, los colegas, el consejo directivo, los padres de familia y los estudiantes;

g) **Concurrencia:** La evaluación del desempeño de los educadores concurrirá con el resultado de logros de los alumnos, y en el caso de los directivos concurrirá con los resultados de la institución.

Al respecto la Corte constata que las normas establecidas en el Capítulo IV del Decreto 1278 de 2002 sobre evaluación de los docentes desarrollan los mandatos superiores que orientan la carrera administrativa para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado en materia educativa (artículos 2°, 67 y 68 C.P.) y la eficiente prestación del servicio público de educación que como lo señala la Constitución debe estar a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y Pedagógica (artículo 68 C.P.).

La evaluación, como se explicó en los apartes preliminares de este acápite, no puede considerarse como contrapuesta al derecho a la estabilidad de los docentes sino como el presupuesto necesario para que se garantice la calidad, la profesionalización y la dignificación de su actividad llamada a cumplir una función social de vital importancia (artículo 67 C.P.).

Así las cosas para la Corte no existe desproporción o irracionalidad en que para garantizar los fines constitucionales del servicio educativo se efectué una evaluación luego del período de prueba, que a quien ha sido inscrito y escalafonado en la carrera se le evalúe cada año, o que a quien pretende ascender o ser reubicado en un nivel salarial superior se le someta a una evaluación de competencias que permita la selección por mérito de los mejores candidatos.

3. Según el concepto emitido por el Ministerio de Educación Nacional, el Proyecto de ley número 40 de 2009 Senado, 289 de 2010 Cámara, vulnera el principio Constitucional del mérito, el cual es trasversal en la ca-

rrera docente, y esencial como factor de mejoramiento de la calidad educativa. Y que la iniciativa puede afectar la capacidad financiera del sistema educativo estatal por cuanto no se puede planear técnicamente el proceso de ascensos de los maestros.

4. Según el concepto de la Comisión Nacional del Servicio Civil Radicado 02-2010-43603 con respecto al Proyecto de ley número 40 de 2009 Senado, 289 de 2010 Cámara, señala que de conformidad con los principios constitucionales, la jurisprudencia y los desarrollos legales, el escalafón docente es un elemento constitutivo fundamental de la carrera docente y, por ende, la promoción o ascenso, ya sea horizontal (nivel salarial) o vertical (grado), debe darse a través de la demostración del mérito.

La Comisión considera que pretender que el ascenso de nivel salarial se aplique por concurso y el ascenso de grado sea automático, no resulta ajustado a la normatividad y jurisprudencia citada.

Con las anteriores consideraciones, se rinde ponencia negativa al **Proyecto de ley número 289 de 2010 Cámara, 40 de 2009 Senado,** *por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente

Ciro Antonio Rodríguez Pinzón,

Representante a la Cámara,

Ponente.

PROPOSICIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes archivar en primer debate el **Proyecto de ley número 289 de 2010 Cámara, 40 de 2009 Senado,** *por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones*. Con el pliego de modificaciones y el texto definitivo para primer debate adjuntos.

Cordialmente,

Ciro Antonio Rodríguez Pinzón,

Representante a la Cámara,

Ponente.

COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá, D. C., 7 de diciembre de 2010

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 289 de 2010 Cámara, 40 de 2009 Senado,** *por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

Dicha ponencia fue presentada por el honorable Representante Ciro Antonio Rodríguez Pinzón.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 080/ del 7 de diciembre de 2010, se solicita la publicación en la ***Gaceta del Congreso*** de la República.

El Secretario General,

Fernel Enrique Díaz Quintero.

CONTENIDO

Gaceta número 1.060 - Jueves, 9 de diciembre de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.

PONENCIAS

Informe ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 054 de 2010 Cámara, por medio de la cual se crea el Programa Nacional para el Fomento de la articulación entre la Educación Media, Educación Técnica y Educación Superior, se otorgan subsidios para el desarrollo de la articulación y se dictan otras disposiciones. 1

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 289 de 2010 Cámara, 40 de 2009 Senado, por medio de la cual se establece el ascenso por mejoramiento académico de los docentes del Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones. 5

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010