

**INFORME DE CONCILIACIÓN EN SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 169 DE 2006 CÁMARA - 011 DE 2006 SENADO “POR EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 356 Y 357 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”**

Bogotá, D.C., junio 13 de 2007

Doctora

**DILIAN FRANCISCA TORO**

Presidenta H. Senado de la República

Doctor

**ALFREDO CUELLO BAUTE**

Presidente H. Cámara de Representantes

Ciudad

Honorables Congresistas:

De acuerdo con la designación efectuada por ustedes y de conformidad con el artículo 161 de la Constitución Política y los artículos 186 y 189 de la Ley 5 de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter por su conducto a consideración de las Plenarias del H. Senado de la República y de la H. Cámara de Representantes el respectivo informe de conciliación y texto definitivo conciliado del **PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 169 DE 2006 CÁMARA - 011 DE 2006 SENADO “POR EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 356 Y 357 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA”**.

Después de un detallado estudio de los textos aprobados en Senado y Cámara durante la segunda vuelta a este Proyecto de Acto Legislativo, consideramos que en la Cámara se hicieron ajustes beneficiosos para el desarrollo de las regiones, por lo que decidimos acoger el texto aprobado en la Cámara de Representantes, el cual, además, representa las intenciones de la mayoría de Congresistas.

Cordialmente,

ARMANDO BENEDETTI V.  
H. SENADOR  
Partido de la U

RUBÉN DARIO QUINTERO V.  
H. SENADOR  
Partido Cambio Radical

ROY BARRERAS  
H. REPRESENTANTE  
CAMBIO RADICAL

CARLOS E. SOTO JARAMILLO  
H. REPRESENTANTE  
PARTIDO DE LA U

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** El inciso 4º del artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

**Artículo 2º.** El literal a) del artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

- a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

**Artículo 3º.** Adiciónese al artículo 356 de la Constitución Política los siguientes incisos:

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura

y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente Acto Legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

**Artículo 4°.** El artículo 357 de la Constitución Política, quedará así:

El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**Parágrafo transitorio 1°.** El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

**Parágrafo transitorio 2°.** Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos

adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico de que trata el presente párrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

**Parágrafo transitorio 3º.** El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a lo establecido en los párrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de uno punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1.6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1.8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad.

**Parágrafo transitorio 4º.** El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que de ninguna manera, se disminuyan por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

**Artículo 5º.** El presente acto legislativo rige a partir del 1º de enero de 2008.

Cordialmente,

ARMANDO BENEDETTI V.  
H. SENADOR  
Partido de la U

RUBÉN DARIO QUINTERO V.  
H. SENADOR  
Partido Cambio Radical

ROY BARRERAS  
H. REPRESENTANTE  
CAMBIO RADICAL

CARLOS E. SOTO JARAMILLO  
H. REPRESENTANTE  
PARTIDO DE LA U

## Ponencia Segundo Debate

### Proyecto de Ley Número 022 de 2005 Cámara, 285 de 2006 Senado

*“Por medio del cual se reforma la Ley 115 de 1994 y se traslada una semana del calendario académico vacacional”*

### Exposición de Motivos

#### El Calendario Escolar como Herramienta de Política Pública

Los símbolos educativos han perdido su significado o propósito original y siguen funcionando con una indiferencia total hacia su propio contenido.

**J. Baudrillard**

Abordar la discusión del Proyecto de Ley Número 022 de 2005 Cámara, 285 de 2006 Senado, que traslada una semana de las vacaciones estudiantiles para el mes de octubre, supone reflexionar acerca de la forma cómo el *Calendario Escolar* incide en el aprendizaje. Esta pregunta por el rol que desempeña el tiempo en la formación, permite reconocer al *Calendario Escolar* como una herramienta fundamental con la que es posible intervenir en la educación, en la médula misma de los procesos pedagógicos. Permite, además, que reflexionemos sobre los orígenes del *Calendario Escolar*, sobre las razones que motivaron esta peculiar manera de distribuir el tiempo destinado a la formación de las nuevas generaciones; así como sobre su vigencia y utilidad en las sociedades contemporáneas.

Si bien el Decreto 1373 de 2007, sobre el receso estudiantil en Octubre –expedido por el Gobierno Nacional– comparte aspectos de esta iniciativa legislativa, recogiendo aspectos tanto de la exposición de motivos como de como de la normatividad propuesta en su articulado, consideramos que el Proyecto de Ley tiene consideraciones de tipo tanto psicosocial como sociocultural para enfrentar los retos de la educación de cara a la globalización en consonancia con los preceptos constitucionales, que superan los alcances del precitado decreto.

Bástenos señalar que en este proyecto, por ejemplo, esta semana tiene alcances pedagógicos trascendentales para los educandos que permiten el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje; cuenta con estudios sólidos que permiten precisar el alcance del traslado de la semana vacacional estudiantil y la semana institucional docente. En lo atinente a los antecedentes planteados por el Decreto precitado sobre “la estimulación de la recreación en familia y el conocimiento de sitios históricos y culturales” el proyecto de Ley va más allá, en el sentido de autorizar al Gobierno Nacional a establecer y otorgar incentivos tributarios o estímulos para promover el mejoramiento cultural, científico, la recreación y la protección del medio ambiente, de tal suerte que los alcances del Decreto 1373, que por demás se nutren del precitado proyecto de ley, se amplían frente a la iniciativa legislativa que hoy ponemos en consideración de esta honorable corporación, con las consideraciones que desarrollamos en el decurso de esta exposición de motivos.

Heredamos nuestro *Calendario Escolar* del siglo XIX, si bien sólo fue hasta bien entrado el siglo XX que se le institucionalizó públicamente. Existirían al menos dos posibles interpretaciones sobre su origen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En Colombia, el desarrollo del campo de los estudios en educación no ha permitido un trabajo sistemático de indagación histórica en los orígenes del calendario escolar. Especialmente en Estados Unidos y en al menos un país Europeo, sin embargo, esta problemática ha orientado indagaciones tan valiosas como sugerentes.

La primera sugiere que adaptamos de Francia y Estados Unidos períodos lectivos y de descanso que respondían a las necesidades y características de sociedades agrarias. De allí que se dispusiera de períodos extensos de vacaciones, a mediados y fin del año lectivo, en los que los niños y jóvenes podían ocuparse de las tareas agrícolas junto a sus padres. Difícilmente encontraremos en nuestro sistema educativo una institución que haya resistido el cambio con mayor vehemencia que esta.

La segunda hipótesis<sup>2</sup> insiste en que fueron procesos de urbanización los que condujeron al desarrollo de esta peculiar forma de organizar el tiempo escolar. Así, fue en el marco de las migraciones masivas del campo a la ciudad en aquellos países que servían como referentes decimonónicos de la modernidad, que se optó por fraccionar el tiempo en dos períodos lectivos separados por extensos lapsos de descanso. Las vacaciones se hicieron coincidir con los meses más calurosos y más fríos, con miras a evitar problemas de salud dado el potencial hacinamiento y la precariedad de la infraestructura sanitaria de ciudades que experimentan intensos períodos de crecimiento.

Ninguna de las dos hipótesis sugiere una finalidad pedagógica explícita en la organización inicial del calendario escolar. De allí que a la luz de las profundas transformaciones que han experimentado nuestras sociedades sobre especial vigencia el preguntarnos cómo el tiempo influye en los procesos de formación.

Cómo ha de ser manipulado el tiempo de que disponen los niños, jóvenes, padres, docentes y directivos para incidir positivamente en la calidad de la educación. Cómo han de ajustarse los períodos académicos, las jornadas, las clases, los descansos, el trabajo por fuera del aula, los períodos lectivos. Estas son todas preguntas que desde hace un par de décadas han comenzado a ser resueltas por un movimiento de reflexión pedagógica que comenzara en Europa y Estados Unidos para luego ser incorporado a discusiones e iniciativas locales en distintos lugares del planeta.

Un movimiento que avanza en la revisión crítica del *Calendario Escolar*, con miras a adaptarlo a las características de las sociedades contemporáneas, así como a las demandas que hoy se hacen a la escuela como escenario donde se define la inserción de una nación en los circuitos globales por donde circulan el capital y el saber. Un Calendario que se ajuste a las profundas transformaciones de la estructura familiar, la progresiva concentración del ingreso en nuestras sociedades, la revolución tecnológica, los cambios en la fuerza laboral o la mayor diversidad sociocultural.

Un ejemplo a manera de preámbulo. Este movimiento de reflexión pedagógica ha insistido en la importancia de revisar la duración de las vacaciones, usualmente organizadas en períodos extensos de entre uno y dos meses. Vacaciones tan extensas, reconocen investigadores y educadores<sup>3</sup>, pueden dificultar la retención de conocimientos y habilidades, especialmente en familias que no están en capacidad de proveer a los niños y jóvenes con experiencias enriquecedoras durante este receso escolar.

---

<sup>2</sup> Esta hipótesis ha sido desarrollada principalmente por Joel Weiss, profesor investigador del Ontario Institute for Studies in Education, de la Universidad de Toronto. Véase, por ejemplo: **Year-round schooling. It's the middle of summer — should your child be in school?** [En Línea] Entrevista con Joel Weiss. Disponible en: [http://thestar.blogs.com/education/2006/07/yearround\\_school.html](http://thestar.blogs.com/education/2006/07/yearround_school.html) [Consulta: 26 de Agosto de 2006]

<sup>3</sup> A esta conclusión llega buena parte de la bibliografía que analiza el calendario escolar tradicional. Para una revisión del estado del arte véase: METZKER, Hill. **School Calendars**. ERIC Digest. Disponible en: <http://www.ericdigests.org/2003-2/calendars.html>. [consulta: 29 de septiembre de 2006] También: WHITE, Kerry. **Quietly, the School Calendar Evolves**. Education Week 19, 9 (October 27, 1999). Disponible en: [www.edweek.org](http://www.edweek.org). [Consulta: 26 de Agosto de 2000]

Al entorpecer la retención, las vacaciones demasiado largas obligan a ocupar buena parte de las primeras semanas de clase recordando y actualizando los contenidos del período anterior, para poder comenzar. Esto supone una pérdida considerable de tiempo en los procesos de aprendizaje y da cuenta una vez más de la importancia que tiene el comenzar a construir propuestas para la reorganización del tiempo escolar.

A escala planetaria son muchas las experiencias de modificación en el calendario escolar desde las que se intenta adaptarlo a necesidades y demandas contemporáneas<sup>4</sup>. Entre estas vale la pena destacar el comenzar clases más tarde, adaptando así la jornada de clase a las necesidades fisiológicas de descanso entre adolescentes; el utilizar semanas de cuatro jornadas lectivas en escuelas rurales, ampliar el tiempo de permanencia en la escuela o repartir de manera no convencional, a lo largo del año, los períodos de estudio y descanso.

Quizás la propuesta más ambiciosa de modificación al calendario escolar en el debate contemporáneo sea la propuesta de Ciclo Escolar Anual (o Year Round Schooling, en inglés), que si bien no está directamente relacionada con la modificación propuesta por el proyecto de ley en consideración, consideramos sumamente pertinente para enriquecer el debate. En el recuadro que sigue reseñamos el sentido general de esta propuesta.

#### **La propuesta del Ciclo Escolar Anual**

La propuesta del Ciclo Escolar Anual o YRS (por sus siglas en inglés), modifica los períodos de estudio y descanso a lo largo del año, reemplazando las vacaciones extensas por períodos más cortos que se alternan con períodos lectivos de similar magnitud. Así, se proponen distintos modelos alternativos de calendario escolar dentro de los que cabría destacar los siguientes: el modelo **45/15**, en el que los estudiantes van al colegio por nueve semanas y luego descansan tres, en ciclos que se repiten todo el año; el modelo **60/20**, se establecen tres períodos académicos de sesenta días y tres de 20 días descanso; o el modelo **60/15**, que generalmente supone la existencia de un receso más largo a mitad del año.

La propuesta tiene en Estados Unidos una larga historia. La primera escuela moderna que implementó el ciclo escolar anual en estados unidos fue la Escuela de Bluffon, Indiana, en 1904. Durante el siglo XX comunidades como Newark, New Jersey, Omahá, Nebraska y Nashville implementaron programas similares. Inicialmente, los distritos escolares cambiaron el calendario escolar con miras a utilizar mejor sus espacios disponibles, pero durante los 80's se comenzaron a considerar también los beneficios educativos, así como los cambiantes estilos de vida como razones para adoptar este sistema.

Para 1991, había 872 escuelas en 22 estados con este tipo de programas<sup>5</sup>. En 2002, 18 estados habían desarrollado normas relativas a la implementación de YRS, al tiempo que se reportaban tasas de

<sup>4</sup> CHAIKA, Gloria. **Alternative School Calendars: Smart Idea or Senseless Experiment?** Education World, 1999. También: COOPER, Harris. **Is the School Calendar Outdated?** Ponencia presentada en la conferencia, "Summer Learning and the Achievement Gap: First National Conference," Johns Hopkins University Center for Social Organization of Schools, Baltimore, MD (July 18, 2000).

<sup>5</sup> Una caracterización de este sistema puede hallarse en WEISS, Joel & CORYELL, Jane. **Changing Times, Changing Minds: The Consultation Process in considering year**

crecimiento del 441% en el número de estudiantes inscritos en programas que adoptaban este tipo de calendarios escolares desde mediados de los 80.

Si bien la investigación no es aún lo suficientemente concluyente, sus promotores y algunas investigaciones independientes señalan entre los beneficios de este calendario alternativo la mayor retención de conocimientos y habilidades, mayores oportunidades de educación personalizada, más oportunidades para valorar el progreso de los estudiantes y monitorearlo, mayor comunicación y participación de los padres en el proceso educativo y mayores posibilidades de despertar entusiasmo entre los estudiantes ante cada nuevo comienzo. Adicionalmente, se estima que estos calendarios alternativos pueden mejorar los niveles de asistencia entre estudiantes y profesores.

Modificar el calendario escolar supone avanzar con prudencia, sopesando nuestras opciones de política pública paso a paso. Es claro que los Estados reconocen las oportunidades de esta herramienta de política pública, enfrentados a la obligación de hacer inversiones significativas en educación, que permitan desarrollar capital humano, recurso insustituible para la competitividad de un país y la productividad de sus empresas.

Colombia no ha sido ajena a esta preocupación generalizada por el desarrollo del recurso humano. Pese a que como sociedad hemos invertido cuantiosos recursos en la ampliación de la cobertura educativa, el crecimiento se ha reducido cada vez más desde mediados de los noventa, de tal suerte que en la actualidad “la **cobertura** neta más alta (88%) corresponde a la educación básica primaria y siguen, en su orden, la básica secundaria (52%), preescolar (34%), la media (26%) y la superior (17%)”. Cifras que nos ofrecen un muy complicado panorama en tanto reconocemos las relaciones positivas que existen entre el nivel educativo y el ingreso.

La **equidad** es entonces el segundo de los grandes retos que enfrenta la educación en Colombia. Deberá entenderse que si bien la ampliación del acceso puede redundar en una mayor equidad, esta también está fuertemente relacionada con la calidad, pues supone también el mejoramiento constante de la calidad de la educación de los más pobres. De hecho, pese a existir una correlación teórica entre educación y movilidad social, un estudio reciente de Alejandro Gaviria<sup>6</sup>, concluye que la movilidad social en Colombia es muy baja (más baja que en Perú o México) y está poco relacionada con los logros educativos<sup>7</sup>. Antes bien, la correlación positiva entre movilidad e ingreso de los padres puede ser incluso mayor que la de los logros educativos.

Este dilema no puede, sin embargo, hacernos perder de vista una tercera dimensión del reto que se halla ligada a los problemas que existen en nuestro sistema educativo en materia de **Calidad**. Problemas que quedan 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

---

**Round Schooling.** [En Línea] Ontario Institute For Studies in education, Ontario, 1993. Disponible en: [http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/Home.portal?nfpb=true&pageLabel=RecordDetails&ERICExtSearch\\_SearchValue\\_0=ED371469&ERICExtSearch\\_SearchType\\_0=eric\\_accno&objectId=0900000b801461c8](http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/Home.portal?nfpb=true&pageLabel=RecordDetails&ERICExtSearch_SearchValue_0=ED371469&ERICExtSearch_SearchType_0=eric_accno&objectId=0900000b801461c8). [Consulta: 22 de Septiembre de 2006].

<sup>6</sup> GAVIRIA, Alejandro. **Los que suben y los que bajan. Educación y Movilidad Social en Colombia.** FEDESARROLLO, Editorial Alfaomega, Bogotá, 2002.

<sup>7</sup> El autor señala que “la probabilidad de que un colombiano cuyos padres tengan dos años de escolaridad complete su secundaria son del 8,6%, margen que se duplicaría si Colombia tuviese los niveles de movilidad social de Perú. La probabilidad de que este colombiano llegue a la universidad es inferior al 1%.

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. Trabajar en el fortalecimiento de la calidad de la educación nos obliga a considerar con detenimiento, a través de un diálogo nacional vinculante y proactivo, opciones de política pública realista y eficiente en relación costo – beneficio.

¿Cómo avanzar? Desgraciadamente no existen en el país investigaciones empíricas sobre la relación del calendario escolar con el rendimiento académico. Pese a ello, los estudios econométricos más ambiciosos realizados en el país, demuestran la importancia de las características del **Plantel** sobre la calidad, en tanto se establece que “las diferencias entre planteles explican hasta un 40 por ciento de las diferencias en logro entre individuos, porcentaje muy superior al observado, por ejemplo, en Estados Unidos”<sup>8</sup>.

Según Gaviria, sin embargo, “a la luz de la experiencia internacional, ni la educación de los docentes, ni su cuantía por alumno o las características medibles del plantel parecen tener una relación sistemática con el rendimiento”<sup>9</sup>. Esto ha hecho necesario recurrir a un nuevo paradigma que, según Gaviria, tiene por objeto caracterizar desde una perspectiva sociológica las prácticas pedagógicas, las actitudes y los estilos de los mejores maestros y, en general, el tipo de interacciones humanas que ocurren en los colegios y escuelas. Para este nuevo paradigma, es en variables como el uso del tiempo en los procesos pedagógicos, en los planteles, donde se encuentran las claves que explican la calidad de la educación.

### **El Tiempo. Calidad y Calendario Escolar**

El debate sobre la relación existente entre el tiempo escolar y la calidad de la educación se ha desarrollado con particular intensidad en Estados Unidos, país que a mediados de los 80 debió enfrentar un descenso pronunciado en la competitividad de su mano de obra frente a la de sus más inmediatos competidores. Esta crisis supuso el desarrollo de un intenso esfuerzo de revisión del sistema educativo que condujo al desarrollo de diversas propuestas de cambio con resultados diversos<sup>10</sup>. Revisión que conduciría, a mediados de la década de los noventa, a repensar la relación entre el tiempo escolar y la calidad de la educación.

Un referente mundial en el debate sobre el tiempo escolar fue el documento “prisioneros del tiempo”<sup>11</sup>, publicado por la Comisión Nacional de Educación para el estudio del tiempo y el aprendizaje, comisionada por el Gobierno Federal de los Estados Unidos. La Comisión concluyó que “décadas de esfuerzos por mejorar la educación eran comprometidas por una elemental falla de diseño, en tanto

---

<sup>8</sup> 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. p. 4. En estados Unidos, la incidencia del plantel sobre el rendimiento sería del 20%.

<sup>9</sup> Op. Cit., 6. p. 36.

<sup>10</sup> Uno de los frutos más cuestionados de este esfuerzo fue el documento, publicado en 1983, “*Una nación en Riesgo*”, que sentaría las bases de la propuesta neoliberal para el sector educativo. Para autores como Gary Orfield, este modelo se sustenta en un profundo desconocimiento de la inequidad existente en los sistemas educativos, pues se “supone que el fracaso no ha sido resultado de la falta de capacidad o de recursos, sino que obedece tan sólo a una escasa disciplina, a valores inadecuados y una deficiente organización”. Las medidas de corte neoliberal, por lo tanto, se conciben como estrategias de choque para obligar al sistema educativo a organizarse mejor. Gary Orfield es profesor de la escuela de postgrado en educación de Harvard.

<sup>11</sup> National Education Commission on Time and Learning. **Prisoners of Time**. Disponible en: <http://www.ed.gov/pubs/PrisonersOfTime/index.html>. [Consulta: 22 de Septiembre de 2006]

asumían que el aprendizaje podía someterse al reloj y al calendario”. El tiempo, “el elemento olvidado en el debate educativo contemporáneo” se considera desde entonces variable fundamental de los esfuerzos orientados a producir mejorías en la calidad de la educación<sup>12</sup>.

El informe, convirtió de inmediato al uso del tiempo en la escuela en objeto de un intenso escrutinio<sup>13</sup>. La clase, la jornada, el calendario, han comenzado a ser analizados en diferentes países, sugiriéndose propuestas innovadoras para reformar la manera en ocasiones omnisciente en que parece instalarse como principio rector de los procesos pedagógicos. De hecho, la definición de tiempo escolar se amplió para incluir incluso parte del tiempo que los estudiantes pasan fuera del colegio. Período que algunos estudios consideran fundamental para explicar las diferencias en materia de logros.

Pero no sólo en Estados Unidos ha ganado en intensidad la revisión –reingeniería– crítica del calendario escolar. Así, estudios como el de Hinojo y García<sup>14</sup> redescubren al calendario escolar como una construcción histórica y un producto cultural y social, “elemento estructurador de las diferentes dimensiones y formas de interacción que tiene en la escuela y elemento funcional regulado de forma centralizada por la Administración Educativa, que ejercía sobre él un total control, desde un Paradigma Técnico-Racional de la enseñanza”. Esta situación definida por Hearngraves estableciendo una distinción entre la “monocronía” del tiempo técnico-racional y el tiempo que él denomina “policrónico”, esto es, orientado a las personas y a las relaciones, que implica una mayor flexibilidad al ser planteado desde un Paradigma o concepción Humanista de la enseñanza<sup>15</sup>.

Los autores de este estudio, que reseña un cuerpo bastante extenso de literatura Europea, insistirán así en que “hoy se considera necesaria y urgente una revisión de este constructo social para adaptarlo a los nuevos conceptos y a los progresos que se están dando en otros aspectos de la educación, desde las

---

<sup>12</sup> La comisión, además, insistió en la necesidad de reflexionar acerca de la relación entre el tiempo escolar y los estándares y competencias, pilares fundamentales de las políticas para avanzar en calidad en el nuevo modelo. Así, insistió en que “mantener un mismo estandar para todos los estudiantes supone que algunos requerirán más tiempo y otros menos. Sólo si los vemos de ese modo, los estándares representarán una marca de logro y no una barrera de acceso. El tiempo, utilizado sabiamente, puede convertirse en un instrumento para la equidad académica”. Véase: NATIONAL ASSOCIATION OF STATE BOARDS OF EDUCATION. **Policy Update**. [En línea] Vol 13, N° 6. Julio 2005. Disponible en: [www.nasbe.org/Educational\\_Issues/Policy\\_Updates/School%20Calendar.pdf](http://www.nasbe.org/Educational_Issues/Policy_Updates/School%20Calendar.pdf) [Consulta: 22 de Septiembre de 2006].

<sup>13</sup> Para algunos especialistas, el estudio sistemático del tiempo, particularmente de sus transformaciones y a los dilemas que supone la articulación de los tiempos de vida escolar, laboral, familiar y privada, habría dado lugar al surgimiento de un campo nuevo del saber: la reingeniería del Tiempo. Véase, por ejemplo: ARRIAGADA Irma. **Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación familia y trabajo**. [En línea] Documento CEPAL, junio de 2005. Disponible en: [http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/2/21682/Irma\\_Arriagada\\_final.pdf](http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/2/21682/Irma_Arriagada_final.pdf) [Consulta: 22 de Septiembre de 2006].

<sup>14</sup> HINOJO, Francisco Javier, GARCÍA, Santiago Alonso. **La Adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior y su Incidencia en los Recursos Funcionales: el Tiempo Escolar**. Universidad de Granada. Disponible en: [www.aufop.org/xi-congreso/documentos/m7comu2.doc](http://www.aufop.org/xi-congreso/documentos/m7comu2.doc) [Consulta: 22 de Septiembre de 2006].

<sup>15</sup> *Ibíd.* pp. 6–7.

teorías del aprendizaje a los paradigmas del profesorado, papel de los alumnos, de la sociedad, etc.”<sup>16</sup>. Adaptarlo también a las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

La experiencia Europea permite valorar el papel del legislativo en la modificación del calendario escolar. El “diseño del tiempo” ha de ser para cada sociedad una propuesta mejor o peor deliberada, establecida como una convención o acuerdo entre los ciudadanos. Se trata de avanzar con cautela para que todos los ciudadanos sepan cuáles son las reglas de juego temporales, que no haya sorpresas mayúsculas para que cada persona, familia e institución pueda planificar y proyectar sus respectivas vidas. Al igual que en los Estados Unidos<sup>17</sup>, se ha encontrado que es en los imaginarios donde se hayan las mayores resistencias al cambio en el calendario escolar.

Claramente, lo que debe interesarnos de la experiencia internacional es la oportunidad que nos brinda para repensar el calendario escolar y su relación con la calidad de la educación. Para repensar los tiempos y ritmos de la enseñanza y el aprendizaje y sugerir cómo mejorarlos. Evidentemente, una reforma exitosa proviene de una comprensión clara de qué es lo que queremos que los niños y jóvenes en Colombia aprendan, a partir de lo cual es posible considerar cómo ha de estructurarse el tiempo disponible para dicho aprendizaje. La modificación del calendario escolar, a la que este proyecto de ley da tan sólo una puntada inicial, debe movilizar a los legisladores, la comunidad educativa y las familias en torno a un debate cuya apuesta de larga duración es el mejoramiento de las prácticas pedagógicas.

Es evidente que en la pedagogía, como en cualquier otro campo disciplinar, existen distintas aproximaciones y perspectivas teóricas que intentan comprender los procesos de **aprendizaje**. Pese a la diversidad de interpretaciones, las preguntas suelen confluir en el interés por caracterizar los procesos mentales causantes del aprendizaje. De allí que "el estudio del aprendizaje se convierta, por tanto, en el estudio del mecanismo de adquisición de conocimiento: cómo y en qué circunstancias funciona, qué tipo de conocimiento produce, cómo el conocimiento adquirido produce cambios en la conducta de los individuos"<sup>18</sup>. Esta perspectiva supone el descubrimiento de un campo amplísimo de investigación psicológica a medida que pasamos de la interpretación conductista al redescubrimiento del cerebro como un sistema complejo, que opera en la articulación del universo cognitivo, la creatividad y las emociones.

Evidentemente, el tiempo es un factor decisivo, que influye en los procesos mentales que hacen posible el aprendizaje<sup>19</sup>. Como es ya lugar común en la literatura especializada, los recesos son considerados fundamentales para la satisfacción y la capacidad para permanecer alerta, lo que justifica la existencia de pausas a lo largo de la jornada escolar como recesos a lo largo del semestre. Múltiples estudios demuestran la importancia de períodos de receso que garanticen la continuidad de los procesos de aprendizaje a lo largo del año lectivo.

---

<sup>16</sup> *Ibíd.* p. 7.

<sup>17</sup> WAITHMAN, Marilynne. **Balanced Calendars**. Douglas Park Community School, Vancouver, School Leadership Centre Research Backgrounder. Disponible en: <http://slc.educ.ubc.ca/Publications/Balanced-Calendar%20Backgrounder.pdf> [Consulta: 22 de Septiembre de 2006].

<sup>18</sup> ALMARAZ, J. et. al. **Prácticas de Psicología Cognitiva (Aprender)**. España: Editorial MacGraw Hill, 1995.

<sup>19</sup> De hecho, es tan importante el tiempo escolar para los procesos psicofisiológicos en niños y jóvenes, que incluso se encuentran indicios de una fuerte asociación entre el calendario escolar y la menarquia.

La investigación experimental sobre la Memoria<sup>20</sup> descubrió hace tiempo que la atención y la retención mejoran cuando el aprendizaje se alterna con períodos de descanso<sup>21</sup>. Como lo señala Olga Jarret<sup>22</sup>, tales hallazgos son compatibles con lo que se sabe sobre el funcionamiento del cerebro, que la atención requiere de la innovación periódica, que el cerebro necesita tiempo de receso para reciclar las sustancias químicas de que depende el proceso de formación de memoria de largo plazo, así como que la atención se activa en períodos cíclicos de estudio y descanso.

Así, los estudiantes pierden su capacidad para permanecer atentos cuando el receso es postergado por mucho tiempo. La investigación ha permitido incluso el desarrollo de índices ponogenéticos, que relacionan la edad de los niños y el índice de fatigabilidad de las materias, ciclo o nivel educativo.

Adicionalmente, se han señalado otros posibles beneficios de los recesos escolares. Por un lado, la promoción de actividades de tiempo libre, que promueven la interacción de niños y jóvenes con sus pares, fundamentales en el proceso de formación. Por otro lado, se ha insistido en que al reducir la duración de vacaciones se logra una mayor eficiencia en el proceso pedagógico y se promueve la retención de lo aprendido.

Si bien la evidencia empírica sobre el efecto de períodos más cortos y más simétricamente distribuidos durante el año sobre el rendimiento en los países desarrollados es aún poca y no logra ser concluyente parece claro que los niveles de satisfacción entre estudiantes y alumnos que han participado en estas experiencias de modificación del calendario escolar es mayor<sup>23</sup>.

Por otra parte, la investigación sobre quienes conducen el proceso formativo, sobre **la enseñanza**, también insiste en la importancia de los recesos periódicos. El estrés entre los maestros suele ser muy alto, promoviendo un mayor número de quejas debidas a malestar físico y/o psicológico y menor autoestima<sup>24</sup> y alterando los procesos pedagógicos a los que la investigación, econométrica o cualitativa, señala como responsables directos de la calidad.

Bien sea que lo entendamos como el resultado de la discrepancia entre las demandas planteadas al individuo y sus capacidades para afrontarlas, o de las discrepancias entre el ambiente y las preferencias de los individuos sobre el mismo, la respuesta psicofisiológica a los estresores difiere en función de las demandas ambientales. Aún así, es claro que los períodos repetidos o prolongados de estrés suelen desembocar en el síndrome de burnout y, en último término, en sintomatologías similares al cuadro de fatiga crónica. Este síndrome suele asociarse con agotamiento, fatiga, dolores de cabeza, alteraciones del

---

<sup>20</sup> JARRETT, Olga. **Recess in Elementary School: What Does the Research Say?** [En Línea] Disponible en <http://www.ericdigests.org/2003-2/recess.html>. [Consulta: 22 de Septiembre de 2006]

<sup>21</sup> TOPPINO, T. C., KASSERMAN, J. E., & MRACEK, W. A. . **The effect of spacing repetitions on the recognition memory of young children and adults.** JOURNAL OF EXPERIMENTAL CHILD PSYCHOLOGY, 51(1), 123-138, 1991.

<sup>22</sup> JARRETT, O. S., & MAXWELL, D. M. . *What research says about the need for recess.* In R. Clements (Ed.), **ELEMENTARY SCHOOL RECESS: SELECTED READINGS**, (pp. 12-23). Lake Charles, LA: American Press 2000.

<sup>23</sup> Op. Cit., 12. Sin duda una de las razones que dan cuenta de la falta de investigaciones empírica es lo difícil que resulta encontrar grupos comparables de estudiantes y controlar todas las variables asociadas al logro estudiantil.

<sup>24</sup> Si bien es evidente que un estudio empírico nos permitiría caracterizar los índices de estrés de los docentes en el segundo semestre, para compararlos con los del primer semestre lectivo y valorar así el traslado de una semana institucional, tales estudios no existen. Esto hace necesario que recurramos a la teoría para sustentar nuestras afirmaciones, en espera de que la academia cubra este vacío en el conocimiento empírico.

sueño, dolor inespecífico, reducción de la atención, despersonalización, abandono de la realización personal y apatía entre otros síntomas<sup>25</sup>. Por lo general se observa en profesores que muestran actitudes y respuestas negativas e inapropiadas hacia los estudiantes, falta de idealismo en el trabajo y el deseo de cambiar o dejar su profesión. Suele asociarse al aumento de la hormona Cortisol, así como a alteraciones cardiovasculares<sup>26</sup>.

La modificación del calendario escolar propuesta en este proyecto de ley resulta una propuesta inteligente para hacer frente al Estrés<sup>27</sup> asociado a la enseñanza en nuestras escuelas y colegios. En tanto este suele asociarse a las demandas y presiones del entorno, el modificar la rutina trasladando una semana institucional para el mes de octubre, podría evitar el síndrome de burnout y contribuir a reducir el estrés.

Si reconocemos que el estrés se haya estrechamente relacionado con las demandas que se realizan al docente y su capacidad de control sobre las mismas, veremos como a medida que aumenta el control del docente sobre su entorno se reduce la presión de las demandas de la organización (estresores). La Semana Institucional en tanto escenario para la revisión del proceso pedagógico, otorga a los docentes algún grado de control sobre su labor, por lo que puede ser una estrategia exitosa para reducir los efectos de los estresores laborales. Aquí también se hace evidente la importancia de que las escuelas planifiquen, que reflexionen sobre el uso adecuado de sus recursos en los procesos pedagógicos, cuando aún hay tiempo para realizar intervenciones y ajustes.

De allí la importancia de las Semanas institucionales como lugares de encuentro y reflexión conjunta.

### **La Semana de Receso Escolar en Perspectiva**

Queremos una escuela cuyo calendario responda a criterios pedagógicos y se adapte a las necesidades y demandas de la comunidad educativa. Que contribuya a evitar la deserción y la repitencia, que tenga efectos positivos sobre el aprendizaje y la enseñanza. Este es el momento de revisar y modificar el calendario escolar. Se han agregado recursos durante las pasadas dos décadas de manera continua y estamos en capacidad de ir avanzando en la consideración de iniciativas cada vez más ambiciosas, valorando, que no copiando, la experiencia internacional de aquellos que puntúan mejor en las pruebas de rendimiento.

Por supuesto, este es un proceso gradual, que ha de responder a distintas duraciones. Una **larga duración**, en la que han de considerarse cambios estructurales asociados, por ejemplo, al otorgamiento

---

<sup>25</sup> PRUESSNER, J.C., HELHAMMER, D.H. y KIRSCHBAUM, C. . *Burnout, perceived stress, and cortisol responses to awakening*. **Psychosomatic Medicine**, 61, 197-204. 1999.

<sup>26</sup> HASTINGS, R.P. y BROWN, T. . Coping strategies and the impact of challenging behaviors on special educator's burnout. **Mental Retard**, 40, 148-156. 2002. Véase también: TARIS, T.W., PEETERS, M.C., LE BLANC, P.M., SCHREURS, P.J. y SCHAUFELI, W.B.. *From inequity to burnout: the role of job stress*. **Journal of Occupational Health Psychology**, 6, 303-323. 2001.

<sup>27</sup> El estrés consiste en un esquema de «reacciones arcaicas» que preparan al organismo humano para la pelea o la huida, es decir, para la actividad física. Suele ser síntoma de una mala adaptación y producir enfermedades. La Unión Europea ha sido pionera al estimar sus costos anuales en 20.000 millones de Euros. Véase: Comisión Europea. **Guía sobre el estrés relacionado con el trabajo. ¿La «sal de la vida» o el «beso de la muerte»?.** Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. 1999.

de incentivos para que los colegios extiendan la jornada o reorganicen el año lectivo para introducir períodos de receso destinados a promover la nivelación. Habrá, sin duda que reconocer, para el debate futuro, modelos exitosos como el japonés o el alemán, en los que el tiempo de instrucción (que no incluye las actividades extracurriculares que se desarrollan en la escuela) supera por mucho las 4 horas promedio de América Latina. Así también experiencias como la de Corea del Sur o Singapur –países con los más altos puntajes en las pruebas TIMSS–, que cuentan con períodos escolares anuales más largos o promueven intensamente el estudio por fuera del aula respectivamente.

Esta trascendental reflexión, este importante esfuerzo de revisión profunda del tiempo escolar, trasciende sin duda los objetivos de el proyecto de ley en discusión, aún y cuando le dan sentido.

En el **corto plazo**, la propuesta del proyecto de ley en discusión no hace otra cosa que reglamentar la existencia de una semana de receso escolar en la semana de Octubre propuesta, sin modificar el número de semanas de clase de los estudiantes o las vacaciones docentes. Se trata de trasladar una semana de las vacaciones estudiantiles y una semana institucional docente, manteniendo la duración de los periodos lectivos.

No olvidemos que la normatividad vigente en Colombia establece que han de existir dos períodos académicos que comprenderán cada uno 20 semanas lectivas como mínimo, independientemente de las semanas calendario que deban emplearse para tal efecto. Las vacaciones de los educandos, constituyen períodos sujetos a regulaciones a cargo del legislador o de las autoridades distritales en el marco de su competencia. Es derecho invulnerable de los docentes y directivos docentes el disfrutar de 7 y 6 semanas de vacaciones respectivamente.

Con esta medida se reglamenta una práctica institucionalizada por la costumbre. No olvidemos que la mayoría de las instituciones de educación superior del país cuentan ya con una semana de receso en la actividad académica, que se destina a los más variados propósitos. Las instituciones de educación básica y media han comenzado en años recientes a adaptar esta práctica, utilizando la semana de receso bien como período de vacaciones o como espacio para desarrollar diversas actividades extracurriculares.

A medida que se establece informalmente esta semana de receso como marcador de tiempo en el segundo semestre del año, la normatividad ha comenzado a reconocer su importancia y reglamentar su funcionalidad. Así, no sólo un Acuerdo del Concejo de Bogotá intenta reglamentar desde hace poco el receso universitario, sino que el Ministerio de Educación Nacional ha incluso decretado recesos localizados para utilizar la semana con propósitos institucionales. Tal es el caso de las “**Semanas Maestras**”, utilizadas para la capacitación de docentes, o la “**Semana de Desarrollo Institucional**”, decretada por la Secretaría de Educación de Santander con miras a que las instituciones educativas realizaran un balance de sus logros, oportunidades y debilidades.

Bien vale la pena recordar como en otros países se ha institucionalizado también la suspensión de actividades académicas durante una semana en el segundo semestre del año, bien sea en atención a consideraciones pedagógicas, económicas, o razones inscritas en tradiciones populares de vieja data.

Así, por ejemplo, la localidad de Rionegro en Argentina, estableció hace ya algunos años la “**semana del estudiante**”, en la que parte de los estudiantes salen a vacaciones, mientras otros se dedican a diversas actividades extracurriculares. Su promulgación fue respaldada por el Ministerio de Educación Nacional que esgrimió razones pedagógicas.

El régimen Cubano, cuya reflexión pedagógica es por todos reconocida, también cuenta con dos “**semanas de receso docente**” al año en las que los estudiantes entran en receso por seis días para

dedicarse a otras labores. Vale la pena destacar también el caso de Venezuela, que recientemente estudia la posibilidad de establecer una “**semana santa secularizada**” durante el segundo semestre del año, atendiendo razones pedagógicas<sup>28</sup>. Finalmente, cabe reseñar los casos de West Virginia (Estados Unidos) o Rusia, en los que el receso escolar se ha hecho coincidir con la temporada de caza, Maine, donde coincide con la cosecha de la papa o Nueva Orleans, en donde se buscó que coincidiera con el festival de Mardi Grass.

Así pues, la experiencia nos demuestra que esta es una herramienta de política pública utilizada para incidir en la calidad de los procesos pedagógicos, utilizada regularmente, especialmente en condiciones de estrechez fiscal. Sus objetivos suelen estar relacionados con la cualificación del aprendizaje y la enseñanza, si bien estos no agotan el rango de razones que han hecho que la semana de receso académico sea incorporada al calendario escolar de forma asistemática de la mano de la costumbre.

El proyecto pretende simplemente reglamentar su existencia y convertirla en un espacio que, sin modificar el tiempo dedicado a la formación ni las vacaciones docentes, permita al ministerio de educación, las Secretarías de Educación o las Instituciones Educativas, programar sesiones de trabajo y reflexión con miras a la cualificación del ejercicio docente. Para su ponente es claro que el Proyecto apuntala uno de los pilares de cualquier reforma académica, el calendario escolar, como es claro que su transformación debe ser un proceso gradual, fruto del diálogo y la movilización de todos los miembros de la comunidad educativa.

### **Pliego De Modificaciones Al Proyecto**

#### **1. Se enmienda el Artículo 1 del proyecto, al precisar que la semana vacacional estudiantil y del calendario institucional docente será la semana inmediatamente anterior al día feriado en que se conmemora el descubrimiento de América - 12 de Octubre -**

El proyecto entiende al Calendario escolar como herramienta de Política Pública con la que es posible incidir positivamente en el logro académico y, en general, la calidad de la educación. Modificar el calendario escolar supone, sin embargo, avanzar con prudencia, sopesando nuestras opciones de política pública paso a paso. Actualmente, los Estados reconocen las oportunidades de esta herramienta, enfrentados a la obligación de hacer inversiones significativas en educación, que permitan desarrollar capital humano, recurso insustituible para la competitividad de un país y la productividad de sus empresas.

En aras de armonizar el loable esfuerzo del Ministerio de Educación Nacional, proponemos que el traslado de esta semana del calendario académico vacacional estudiantil y del calendario institucional docente sea la semana inmediatamente anterior al día feriado en que se conmemora el descubrimiento de América (12 de octubre), en consideración a que el proyecto original contemplaba la primera semana y a que el traslado de la precitada semana vacacional estudiantil y del calendario institucional docente, no presenta variaciones de fondo, advirtiendo, como precedentemente lo hemos indicado, que a futuro y procesualmente será necesaria la modificación en el calendario escolar para adaptarlo a necesidades y demandas contemporáneas.

De tal manera proponemos que el Artículo 1º, se enmiende y El párrafo del artículo 86 de la Ley 115 de 1994, quede del siguiente tenor:

---

<sup>28</sup> Véase: VILA, Planes, Enrique. *El Tiempo Escolar y el Calendario Único, Modular y Flexible*. Educere Trásvase. Año 10 Número 32 Enero, Febrero, Marzo de 2006 pp. 839 – 843. [En Línea] Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35603229&iCveNum=4178> [Consulta: 22 de Septiembre de 2006]

**Parágrafo 1:** El Ministerio de Educación Nacional reglamentará en un plazo no mayor de noventa (90) días a partir de la promulgación de la presente Ley, los calendarios académicos vacacionales estudiantiles, de tal manera que se traslade una semana de vacaciones a la semana inmediatamente anterior al día feriado en que se conmemora el descubrimiento de América (12 de octubre), para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, la formación integral escolarizada y desescolarizada y, además faciliten el aprovechamiento del tiempo libre, la recreación en familia y el fortalecimiento del sector turístico.

### Marco Jurídico

El Proyecto de Ley Número 022 de 2005 Cámara, 285 de 2006 Senado, *“Por medio del cual se reforma la Ley 115 de 1994 y se traslada una semana del calendario académico vacacional”*, 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 5 de 1992, para la iniciativa legislativa, así como a la Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El presente Proyecto, garantiza y desarrolla el cumplimiento de los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política y de manera especial, los artículos 0, 1, 2, 8, 27, 41, 42, 44, 45, 67, 68, 70, 71, 365 y 366, y concordantes en el 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. Más aún, El Proyecto de Ley Número 022 de 2005 Cámara, 285 de 2006 Senado, *“Por medio del cual se reforma la Ley 115 de 1994 y se traslada una semana del calendario académico vacacional”*, garantiza efectivamente los derechos fundamentales de los niños y de las niñas prohijados por la Constitución en especial al derecho y protección de su educación, así mismo para que gocen de los derechos consagrados en los tratados internacionales ratificados por Colombia y la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es de señalar que frente a las disposiciones en materia del gasto público, al señalar que el Gobierno Nacional podrá establecer y otorgar incentivos tributarios o incentivos, contenidos en el Proyecto de Ley en cuestión, 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 N°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, que en el proyecto de la referencia se encuentra claramente definido.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, admite la probabilidad de las iniciativas del Congreso del gasto público por parte del Congreso, tal y como se encuentra previsto en

el proyecto Número 022 de 2005 Cámara, 285 de 2006 Senado, la Sentencia C-859-2001 de la corte Constitucional, señala sobre el particular 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 parágrafo 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 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.

En consonancia con los Principios Constitucionales y Legales que las soportan, así como la Doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional y, en razón de que el reparto de competencias autorizado por la Constitución Nacional, solicito a esta Honorable Corporación, darle el trámite constitucional el Proyecto de Ley Número 022 de 2005 Cámara, 285 de 2006 Senado, *"Por medio del cual se reforma la Ley 115 de 1994 y se traslada una semana del calendario académico vacacional"*

### **PROPOSICIÓN**

Por las consideraciones precedentemente y en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 05 de 1992, presento ponencia favorable con enmiendas y solicito a esta Honorable Corporación que se dé Segundo Debate al Proyecto de Ley Número 022 de 2005 Cámara, 285 de 2006 Senado, *"Por medio del cual se reforma la Ley 115 de 1994 y se traslada una semana del calendario académico vacacional"*.

A consideración de los Honorables Senadores;

**CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA**  
Senador de la República

**Texto Propuesto para Segundo Debate**  
**Proyecto de Ley Número 022 de 2005 Cámara, 285 de 2006 Senado**  
*“Por medio del cual se reforma la Ley 115 de 1994 y se traslada una semana del calendario académico vacacional estudiantil y del calendario institucional docente”*

**El Congreso de Colombia**  
**Decreta**

**ARTÍCULO 1º.** Modifíquese el párrafo del artículo 86 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

**Parágrafo 1:** El Ministerio de Educación Nacional reglamentará en un plazo no mayor de noventa (90) días a partir de la promulgación de la presente Ley, los calendarios académicos vacacionales estudiantiles, de tal manera que se traslade una semana de vacaciones al mes de Octubre, para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, la formación integral escolarizada y desescolarizada y, además faciliten el aprovechamiento del tiempo libre, la recreación en familia y el fortalecimiento del sector turístico.

**ARTÍCULO 2º.** Adiciónese un párrafo al artículo 86 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

**Parágrafo 2:** Al personal docente se le trasladará una de las tres semanas institucionales de final de año, que coincidirá con el nuevo período vacacional estudiantil establecido por esta Ley. El personal docente gozará de dos días de receso durante la presente semana.

Se autoriza al Gobierno Nacional para que implemente un Programa de Formación Permanente o Formación en Servicio para los docentes del sector público durante esta semana.

Será responsabilidad de los entes privados de educación primaria, básica y media el ofrecer a sus docentes Programas de Formación Permanente o Formación en Servicio, planeación institucional o evaluación continuada, durante esta semana, consecuentes con el espíritu y el objeto de la semana institucional.

El Ministerio de Educación Nacional reglamentará, en un plazo no mayor de noventa (90) días a partir de la promulgación de la presente Ley, lo relativo a la puesta en funcionamiento de las iniciativas de que trata este párrafo.

El Gobierno Nacional promoverá en las instituciones de educación superior el ofrecimiento de programas de formación en servicio a los docentes durante el nuevo período de receso contemplado en la presente Ley.

**ARTÍCULO 3º.** El Gobierno Nacional podrá establecer y otorgar incentivos tributarios o estímulos para las empresas del sector turístico, transportadores aéreos, terrestres y marítimos, hoteleros, agencias de viajes, operadores turísticos, restaurantes y todas las personas naturales o jurídicas sujetas de inscripción en el Registro Nacional de Turismo, que ofrezcan durante esta semana tarifas de temporada baja, debidamente verificadas por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

**ARTÍCULO 4º.** Los museos, bibliotecas, espectáculos públicos, parques naturales, históricos, arqueológicos, científicos; santuarios de flora y fauna y demás instituciones dedicadas a la divulgación científica, cultural, y la formación integral desescolarizada a cargo de entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal otorgarán descuentos de mínimo el cincuenta por ciento (50%) del valor de los tiquetes de ingreso para los estudiantes de educación preescolar, primaria, básica media y vocacional, durante esta semana.

El Gobierno Nacional a través de los Ministerios pertinentes, reglamentará la implementación de lo dispuesto en el presente Artículo. Es responsabilidad de los entes territoriales asegurar su cumplimiento.

**ARTÍCULO 5º.** Esta Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

A consideración de los Honorables Senadores;

**CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA**

Senador de la República