

Bogotá, Julio de 2024

Señores
MESA DIRECTIVA
Senado de la República
Ciudad.

Asunto: Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2024 Senado "Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media"

Respetados Señores,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 219 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de acto legislativo "Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media".

De tal forma, presentamos a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la Ley.

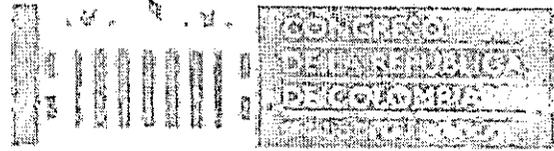
De los Honorables Congresistas,

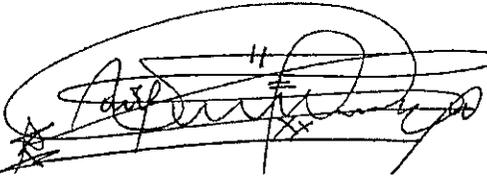
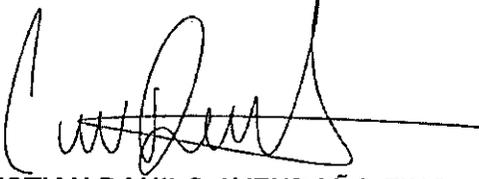
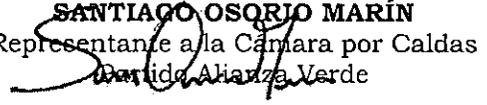
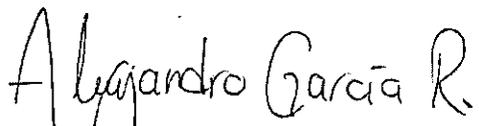
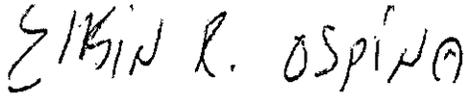
ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

 WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Verde	 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
---	--

Ant: espitia@senado.gov.co
Carrera 7 No. 8 62 Edificio Nuevo del Congreso
Oficina 7075
Teléfono: (601) 382.0000 Ext 3770

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



 <p>JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES Representante a la Cámara por Boyacá Partido Verde</p>	 <p>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde</p>
 <p>SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara por Caldas Partido Alianza Verde</p>	 <p>ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde</p>
 <p>CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde</p>	 <p>ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde</p>
 <p>FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República Partido Alianza Verde</p>	 <p>ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Partido Alianza Verde</p>



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2024 SENADO

“Por el cual se garantiza el derecho fundamental a la educación inicial y a la educación media”

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará así:

Artículo 67. La educación es un derecho **fundamental** de **todas las** personas y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará ~~al colombiano~~ en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación; **Es obligación del Estado el respeto y el cumplimiento de los componentes de asequibilidad, accesibilidad, calidad y adaptabilidad en todos los niveles de la educación. El Estado garantizará la oferta gratuita y el acceso universal del derecho fundamental a la educación inicial de calidad desde el nacimiento y hasta los seis (6) años de edad, dentro de un marco de atención integral e intersectorial. La educación preescolar en los niveles de prejardín, jardín y transición, la educación básica y la educación media, serán gratuitas y obligatorias.**

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Ana.espita@senado.gov.co
Carrera 7 No. 8-62 Edificio Nuevo del Congreso
Oficina 707B
Teléfono: (601) 3823000 Ext 3775

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

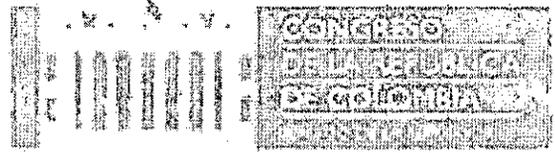
La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

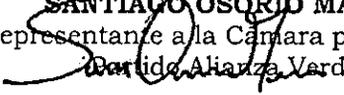
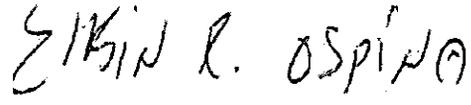
Artículo 2. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los Honorables Congressistas,

ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

<p>WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Verde</p>	<p>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca</p>
<p>JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES Representante a la Cámara por Boyacá Partido Verde</p>	<p>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde</p>



<p>SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara por Caldas Partido Alianza Verde</p> 	<p> ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde</p>
<p> CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde</p>	<p> ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde</p>
<p> FABIAN DÍAZ PLATA Senador de la República Partido Alianza Verde</p>	<p> ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Partido Alianza Verde</p>



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto promover la equidad y la justicia social mediante la garantía del derecho a la educación inicial. El derecho a la educación inicial se refiere a que todas/os las niñas y los niños menores de 6 años tengan acceso a oportunidades formales e informales de aprendizaje temprano y de cuidado infantil integral de alta calidad. El periodo de 0 a 6 años es una etapa clave en el desarrollo social, físico, emocional, cognitivo y de lenguaje. Al no garantizar la oferta gratuita y el acceso universal de la educación inicial se afecta la adaptación y la evolución del cerebro y, en consecuencia, las bases de aprendizaje son frágiles; también, profundiza las desigualdades educativas por razones económicas; finalmente, impacta negativamente el rendimiento económico de la inversión en programas educativos para adolescentes y adultos.

También, esta reforma constitucional pretende establecer como obligatoria y gratuita la educación preescolar en los niveles de prejardín, jardín y transición. Estos niveles son claves porque permiten que niños y niñas que cursan estos niveles obtengan mejores resultados que los niños que no pueden acceder a la educación preescolar. Incluso, los estudiantes que asistieron a preescolar, en comparación con los niños y niñas que no, tuvieron menos probabilidad de sufrir otros problemas sociales como dependencia de la asistencia social, desempleo, pobreza y conducta delictiva (Gorey, 2001).

Igualmente, busca la obligatoriedad y la gratuidad de la educación media. La educación media corresponde a los grados décimo y once en el bachillerato. Estos constituyen una etapa clave para el acceso a diferentes oportunidades como la orientación vocacional, el acceso a educación superior y al trabajo, y la posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características.

II. MARCO JURÍDICO

2.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

Tratándose de proyectos de acto legislativo los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5 de 1992 (art. 219 y s.s.), requisitos que cumple el presente proyecto.

Frente a la educación inicial y, particularmente, la obligatoriedad y gratuidad de los niveles prejardín, jardín y transición, los artículos 13 y 44 de Constitución Política de Colombia determinan que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás y, también, justifican la garantía del derecho a la educación inicial. El inciso 2 del artículo 44 menciona específicamente que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger



al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”. El desarrollo e integral como garantía constitucional, de acuerdo con la Corte Constitucional, se materializa en las dimensiones física, psicológica, afectiva, intelectual y ético (Sentencia T-510/2003). Dimensiones que se encuentran estrechamente relacionadas con los efectos positivos de la educación inicial y que han sido comprobadas como el fortalecimiento del lenguaje, la alfabetización y las habilidades matemáticas tempranas, así como de las habilidades sociales y emocionales, y en la salud de los niños (Yoshikawa et al 2013). Así, la Corte Constitucional resalta que es impostergable el derecho a la educación inicial (Sentencia T-068 / 2011).

El bloque de constitucionalidad, particularmente, los tratados internacionales (Ver Fredman et al, 2022) ratificados por Colombia destacan un objetivo común vinculado con el derecho a la educación inicial al establecer como garantía el pleno desarrollo de la personalidad, los talentos y las habilidades de los niños. El artículo 29 numeral 1, literal a) de la Convención de los Derechos del Niño establece: “Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades”. En el mismo sentido, el artículo 13, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala como objeto del derecho a la educación: “el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad (...)”.

Asimismo, otros tratados internacionales que garantizan derechos de grupos de especial protección constitucional se han referido a la naturaleza de derecho de la educación inicial y a su carácter obligatorio. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer que establece que con el fin de lograr la igualdad de derechos en la educación “deberá asegurarse la enseñanza preescolar”. (Art.10 literal a) La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad exige a los Estados “garantizar un sistema de educación inclusivo en todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida”(Art. 24 literal a).

Respecto a la educación media, su reconocimiento como derecho fundamental está sustentado en el artículo 44 de la Constitución y, además, como ha sostenido la Corte Constitucional es un derecho fundamental por su importancia en el goce de otros derechos, como señala el artículo 67 de la Constitución. En sentencia T-428 de 2012, la Corte Constitucional al reconocer que el Estado ha implementado esfuerzos para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de la educación media, incluso para personas mayores de edad, explica que el derecho a la educación media es una garantía de aplicación inmediata y, en consecuencia, frente a la prohibición de regresividad, es una prestación del contenido esencial del derecho a la educación (T-091/2019). De forma específica la Corte Constitucional explicó (T-091/2019):

El derecho a la educación es fundamental en los menores de edad en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución. Tal reconocimiento se complementa con la regla del inciso tercero del artículo 67, según la cual “(...) será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y (...) comprenderá como mínimo, un año de



preescolar y nueve de educación básica”. Esta obligación, en todo caso, no excluye la educación media como uno de los componentes del derecho fundamental de los menores de edad. (Subrayado fuera de texto)

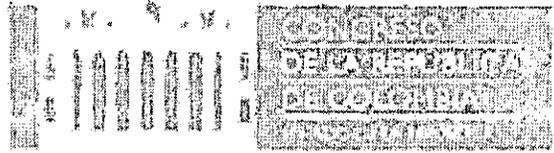
2.2 FUNDAMENTOS LEGALES

El Congreso cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier tema, ya que ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 establecen limitación alguna, como sí se hace para ciertas leyes cuya iniciativa legislativa es privativa del Gobierno en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso. Adicionalmente, se cumple la regla de iniciativa legislativa cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del Congreso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

Aunque existen diferentes normas sobre el derecho a la educación inicial, como se observará en el aparte 4.1 es muy baja la cobertura de educación inicial. Primero, la ley 115 de 1994 conocida como ley general de educación, en el artículo 11, define los tres niveles de educación: preescolar, básica y media. El artículo establece que la educación preescolar tendrá mínimo un año, la educación básica nueve años y la educación media dos años. Asimismo, en los artículos 15 a 18 define la estructura de la educación preescolar y en los artículos 27 al 35 la estructura de la educación media.

Segundo, el decreto 2247 de 1997 reglamenta la educación preescolar en Colombia, estableciendo que se ofrecerá de los 3 a los 5 años de edad y que comprende tres grados; adicional, estableció en el artículo 3 que “Los establecimientos educativos, estatales y privados que presten el servicio público de educación preescolar, deberán hacerlo, progresivamente, en los tres grados establecidos”.

Tercero, no obstante la progresividad incluida en el anterior decreto, el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 estableció un importante cambio. Esta norma desarrolla el derecho al desarrollo integral de la primera infancia y reconoció como derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el mismo sentido, la ley 1804 de 2016 “Por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones”, incorpora *la educación inicial* como un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad (art. 5). A pesar de la obligación legal de la impostergabilidad del derecho contenida en la Ley 1098, el decreto 1411 de 2022, “Por medio



del cual se subroga el Capítulo 2 del Título 3, Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 y se adiciona la Subsección 4 a este Capítulo, con lo cual se reglamenta la prestación del servicio de educación inicial en Colombia y se dictan otras disposiciones”, limitó su alcance al incluir la progresividad.

Finalmente, el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera estableció que para brindar atención integral a la primera infancia, es necesario:

- La cobertura universal con atención integral a la primera infancia.
- La garantía de la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media.”(...)

De acuerdo a la sentencia C-630 de 2017, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, el Acuerdo de Paz es una política de Estado, que implica una obligación de cumplimiento por parte de las instituciones y autoridades públicas

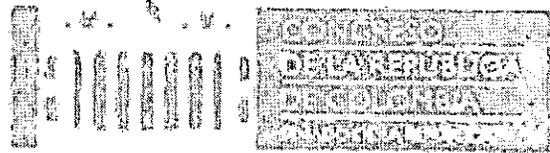
2.3 FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

La Corte Constitucional en la sentencia C-1200 de 2003 reitera la facultad con que cuenta el Congreso de la República para que por iniciativa propia y con el respaldo de 10 congresistas se puedan proponer y tramitar reformas constitucionales.

Por otro lado, La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia entre otras las sentencias: T-402/92, T-178/93, T-256/93, T-290/93, T-326/93, T-500/93, T-608/95, T259/96, T787/06, T 1030/06, T389/20, ha tutelado y protegido el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. De forma específica, en la Sentencia T-068 de 2011 se resalta que a que es impostergable el derecho a la educación inicial. De la misma forma, respecto a la educación media, la sentencia T-091 de 2019, argumenta que la obligación del estado consagrada en el artículo 67 no excluye la educación media como uno de los componentes del derecho fundamental de los menores de edad.

3. ANTECEDENTES

El presente proyecto de acto legislativo ha sido presentado en dos ocasiones. En el primer periodo legislativo de la legislatura 2022 – 2023 ante la Cámara de Representantes, siendo el PAL 081/22 Cámara el cual se acumuló con el PAL 027/22 y fue aprobado en los dos debates de primera vuelta en Cámara de Representantes; al hacer tránsito a Senado recibió la numeración de PAL 42/22 Senado; al no completar los debates necesarios en primera vuelta en el Senado de la República se archivó por trámite;



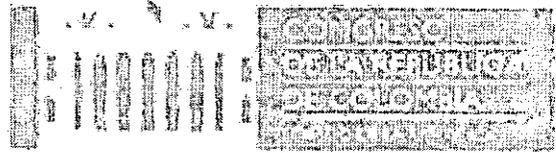
En la legislatura 2023-2024 fue presentado en la Cámara de Representantes. En esta ocasión, le correspondió la radicación 69 de 2023 Cámara. Posteriormente, fue acumulado con el proyecto de acto legislativo 133 de 2023. No obstante, el proyecto de acto legislativo no fue debatido en primer debate.

4. JUSTIFICACIÓN

La Educación Inicial representa la integración del cuidado y la educación de la primera infancia. El propósito de este Proyecto de Acto Legislativo es evitar que los dos sistemas o ciclos (cuidado-educación) estén divididos. El Estado debe asumir las mismas obligaciones para los servicios educativos y de cuidado para los/as niños/as menores de 3 años que para los/as niños/as entre los 3 a los 6 años. Así, la importancia del nivel de Educación Inicial que corresponde al periodo de 0 a 6 años, se destaca en su influencia en el desarrollo infantil. Tanto la fisiología, como las ciencias de la salud, la sociología, la psicología y la educación han evidenciado la importancia de los primeros años de vida, no solo para el desarrollo de la inteligencia, sino para el adecuado desarrollo cognitivo, psicomotor, moral, sexual y social de las personas, así como el desarrollo del lenguaje. Durante los primeros años de vida se produce la mayor parte del desarrollo de las células neuronales, y la estructuración de las conexiones nerviosas en el cerebro; este proceso depende de diversos factores tales como: la nutrición y salud; no obstante, también influye en gran medida la calidad de las interacciones con el ambiente y la riqueza y variedad de estímulos disponibles. Esto ha sido evidenciado en investigaciones cuyos resultados demuestran que la mayor parte del desarrollo de la inteligencia en los niños se produce antes de los 7 años de edad (Escobar, 2006). Así, la Educación Inicial constituye un proceso de cuidado y educativo fundamental para el avance pleno del ser humano, por cuanto en esta etapa de la vida se estructuran las bases del desarrollo neuronal, intelectual y de personalidad y se suceden las adquisiciones cognitivas más importantes. Por esta razón en esta etapa de la vida la educación debe ser formativa y no solo de cuidado y custodia .

La educación infantil está compuesta por dos niveles. El primero comprende el nacimiento hasta cumplir 3 años. El segundo, comprende la educación preescolar desde los tres años hasta los 6 años, e incluye prejardín, jardín y transición. Este nivel se caracteriza por un enfoque pedagógico más centrado en el aprendizaje, pero sin descuidar el cuidado y la crianza. La obligatoriedad de todos los niveles de preescolar se justifica en:

“La interacción con pares y educadores, a través de la cual los niños mejoran su uso del lenguaje y sus habilidades sociales, comienzan a desarrollar habilidades lógicas y de razonamiento, y a estructurar sus procesos de pensamiento. También se les presentan conceptos alfabéticos y matemáticos y se les anima a explorar el mundo y el entorno que los rodean”. (UNESCO, 2021)



Además, la Comisión de las Comunidades Europeas en 1995 afirmó: *“se observa que los alumnos que disfrutan de una eficiente educación preescolar superan en promedio mejor su escolaridad que los demás, siguen estudios más largos y parecen insertarse más favorablemente”*. Con estos señalamientos, se puede afirmar que el beneficio de la atención educativa en los primeros años de vida para el desarrollo del país se deriva en que esta educación, no solo tiene efectos positivos individuales y a corto plazo, sino que además, tiene efectos sociales y económicos a lo largo de la vida.

Asimismo, las regiones con el mayor crecimiento en la matrícula preescolar entre 1999 y 2012 fueron aquellos países con educación preescolar obligatoria, sobre todo en Europa Central y Oriental y América Latina (UNESCO, 2021). También la implementación de la educación escolar obligatoria ha tenido efectos positivos en América Latina en la democratización de las oportunidades de aprendizaje. La educación preescolar obligatoria solo puede reducir las desigualdades sociales en el logro educativo cuando es obligatoria durante más de un año antes de ingresar a la escuela formal o cuando se garantiza la universalización de la educación preescolar en los años anteriores (Ancheta Arrabal, 2018). Como lo demuestra la investigación *“Compulsory preschool in Latin America: Comparative Evolution and Future Challenges”*, Uruguay tiene el más alto puntaje en ciencias de los países estudiados y es uno de los más altos de la OCDE, debido a que este país reconoce la obligatoriedad de la educación para niñas de cuatro y cinco años (Ley 18437) y tiene la mayor asistencia a preescolar en la región.

Igualmente, las relaciones entre Educación Inicial, empleo y productividad económica, así como los estudios costo-beneficio en este ámbito, tienden a mostrar una rentabilidad potencialmente elevada de la inversión en los primeros años de la infancia (Myers, 2000). Asimismo, las desigualdades económicas y sociales presentes en el seno de nuestras sociedades se ven sostenidas y reforzadas por las existentes en las condiciones de vida de los niños durante las primeras etapas del desarrollo. Como en una espiral sin fin, los niños más desfavorecidos cultural y económicamente ven limitado su desarrollo mental y su preparación para la escolaridad, quedando rezagados respecto de los que tienen mayores posibilidades y siendo relegados a peores condiciones de vida como adulto (Egido, 2000). Así, los niños que no han cursado estudios de preescolar antes de ingresar a la escuela primaria, obtienen los puntajes más bajos en ciencia, lenguaje y matemáticas, en las pruebas Saber 3º, 5º y 9º que aquellos que sí han asistido 3 años a este tipo de educación.

Cerca del 20% de los estudiantes pertenecientes a niveles socioeconómicos bajos (1 y 2) y el 23% de los que asisten a colegios oficiales rurales, no asiste a preescolar antes de ingresar a la escuela primaria. Estos niños tienen los puntajes más bajos en las áreas de ciencias (280,4), lenguaje (281,9) y matemáticas (271,2) en comparación, con los estudiantes que a nivel nacional realizan 1, 2 o 3 años de preescolar. Así, el estudio ratifica la importancia de la atención a la primera infancia. Es así como el estudio denominado CESAC demuestra la importancia de la educación preescolar para mejorar el desempeño escolar de los estudiantes (Vanguardia, 2014).

Ana.espinosa@senado.gov.co
Carrera 7 No. 5 02 Edificio Nuevo del Congreso
Oficina 207B
Teléfono: (601) 3823000 Ext 3770

La Misión de Sabios, un grupo de 47 expertos nacionales e internacionales, quienes realizaron mesas temáticas durante el año 2019 y su objetivo era aportar a la construcción e implementación de la política pública de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, así como a las estrategias que debe construir Colombia a largo plazo, para responder a los desafíos productivos y sociales de manera escalable, replicable y sostenible, resaltó la importancia de la educación inicial, indicando que:

“La mejor inversión en educación es empezar la escuela tan temprano como sea posible, de cierta manera en preescolar pero también en edades más tempranas, quizás entre 1 y 3 años. Esto debido a que los primeros años son un periodo donde el cerebro es máximamente plástico y moldeable, y existe evidencia que dice que el cerebro aprende más en etapas muy tempranas”.

Asimismo, se indica que la edad en la que se presenta mayor densidad sináptica en el cerebro es a los dos años como se presenta en la figura :

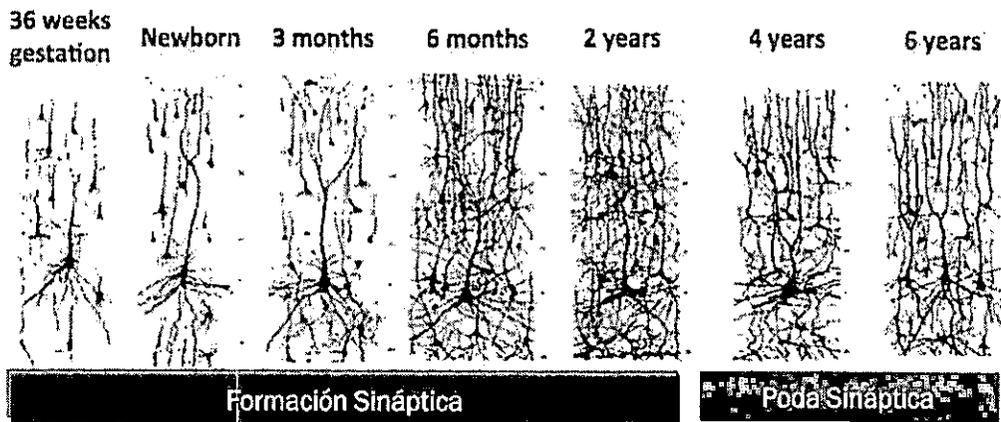
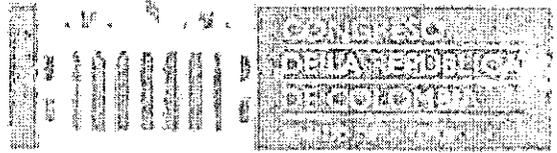


Figura 1. Formación y poda sináptica en el desarrollo del cerebro humano.

Adicionalmente, la Misión de Sabios resalta también como fuente de desigualdad la posibilidad de acceder a educación inicial, teniendo en cuenta que la educación formativa en los niveles pre jardín, jardín y transición en primera infancia se imparte principalmente en instituciones privadas a la que pueden acceder especialmente las familias con mayores recursos sumado a la facilidad de acceso a nutrición, ambientes sanos y demás factores que determinan un desarrollo integral de la primera infancia. Es así como la Misión Internacional de sabios referente a educación preescolar plantea las siguientes propuestas:

- El Ministerio de Educación tendría que incluir en la educación preescolar con atención integral los niños y niñas desde los tres años, solicitando para ello presupuesto en la reforma que actualmente está haciéndose en el Plan General de Participaciones, e ICBF,



- garantizar, a través de los centros de investigación, educación y desarrollo locales, como espacios de articulación de las iniciativas de región en múltiples modalidades, la educación con atención integral de 0 a 3 años, según las estrategias intersectoriales.
- La Plataforma para la Evaluación y el Escalamiento de Programas (PEEP), que la Misión de Sabios propone crear, también apoyará las pruebas piloto de otros campos educativos, como intervenciones en la primera infancia, los programas preescolares y la capacitación para maestros, autoridades escolares y familias. Al igual que con los programas para comunidades escolares y capacitación de maestros, la plataforma financiará iniciativas para el desarrollo de habilidades socioemocionales que involucren asociaciones público-privadas, se contextualicen localmente y se evalúen de forma independiente.

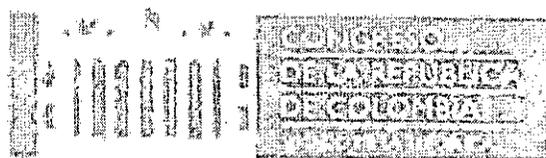
Finalmente, la Misión propone como fuente de financiación para lograr la cobertura universal de educación inicial el incremento de la adjudicación de recursos de regalías para ciencia y educación, que ya es el 10%, a un 25%, y que buena parte de estos nuevos recursos se dedique a financiar, con urgencia la educación formativa universal en esta etapa.

4.1 CIFRAS EN COLOMBIA DE INASISTENCIA Y COBERTURA EN PRIMERA INFANCIA

El Departamento Nacional de Planeación DNP, a través de su documento Visión Colombia 2019 diagnostica que los niños que logran acceder a los programas de asistencia infantil o educación formal, lo hacen en su mayoría a hogares comunitarios de Bienestar Familiar (45 %) y a guarderías o preescolares del sector privado (26 %). Teniendo en cuenta la importancia, que tiene en el desarrollo del menor, la calidad de la educación inicial, es preocupante el hecho de que la mayoría de la oferta escolar a este nivel (72,3 %) solo ofrezca servicios asistenciales, dejando a un lado los componentes pedagógicos y de aprestamiento para niveles superiores.

Estas cifras se articulan por las presentadas por el exrector de la Universidad Nacional Moisés Wasserman en su libro La Educación en Colombia en el cual además de resaltar la importancia de la educación en la primera infancia y que la misma no sea solo de cuidado sino también formativa, también establece que Para el 2014 recibían atención integral en la primera infancia más de un millón de niños y en el año 2018 se llegó a 1'360.000 infantes lo que corresponde a una cobertura del 28%, aclarando que es en general sin identificar de ese porcentaje cuantos además del cuidado reciben educación formativa. Por otro lado establece que a 2019 el 75% de los infantes de 0 a 5 años no reciben servicios educativos del Estado; esta situación se presentaba justo antes de la pandemia, periodo en el cual se hizo mucho más crítico la prestación de los servicios por lo cual se estima que ese porcentaje aumentó (Wasserman, 2021).

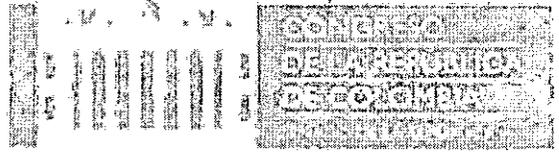
Asimismo, de acuerdo a información reportada por el Ministerio de Educación Nacional, la población de primera infancia para el año 2022 es:



Grupo de Edad	Hombres	Mujeres	Total
0	393.917	376.334	770.251
1	394.689	377.716	772.405
2	397.304	380.631	777.935
3	401.919	385.512	787.431
4	406.107	389.679	795.786
5	406.239	389.574	795.813
Total general	2.400.175	2.299.446	4.699.621

El Ministerio de Educación indica que en articulación con el ICBF se brinda la atención integral de primera infancia (educación inicial, tradicional y la educación preescolar). En conjunto, la cobertura es de 2'250.922 que corresponde al 47,9% de la población de 0 a 6 años, pero la mayor proporción de esta cobertura corresponde al ICBF y una menor proporción a la educación formativa en preescolar. Asimismo, la cobertura que se brinda a la primera infancia solo el 37,7% corresponde a educación formativa de preescolar. Si se determina con base en el SIMAT reportado por el MEN, la cobertura de atención preescolar para niños y niñas entre 3 y 5 años es de un total de 2'379.030 o de tan solo 38,3%. En la siguiente tabla se relaciona la cobertura que corresponde para cada grado y de acuerdo a la edad tipo de institución que brinda la atención:

GRADOS	OFICIAL	NO OFICIAL (OFERTA PRIVADA)	TOTAL	Cobertura para grupo de edad	% de cobertura brindada por institución oficial	% de cobertura brindada por institución privada
Prejardín	12.258	56.647	68.905	8,8%	18%	82%
Jardín	28.312	94.126	122.438	15,39%	23%	77%
Transición	571.023	150.072	721.095	90,6%	79%	11%
TOTAL PREESCOLAR	611.593	300.845	912.438	38,3%	67%	33%



Como se evidencia la cobertura de grado transición es superior al 90% por ser obligatoria, mientras que para prejardín y jardín la cobertura es de apenas del 8.8% y 15 %,respectivamente. En consecuencia, es necesario establecer la **garantía de la cobertura universal de los 3 niveles de educación preescolar**. Asimismo, para prejardín la cobertura brindada por instituciones oficiales solo está alrededor del 20% mientras que transición llega a cerca del 80% **demostrando la gran brecha que existe para acceder a los grados de prejardín y Jardín** que se cubre principalmente por instituciones privadas a las cuales pueden acceder las familias con mayor ingreso de recursos.

En las cifras publicadas por el Ministerio de Educación en el portal datos abiertos de las estadísticas de educación preescolar, básica y media por departamento, se encuentra que para educación preescolar se reporta cobertura únicamente del grado transición, situación que no permite obtener con claridad cual es la cobertura de educación formativa para los tres grados de preescolar. Si bien para el año 2019 el ICBF reportó cobertura de 30% de atención integral en primera infancia, esta atención corresponde principalmente al cuidado.

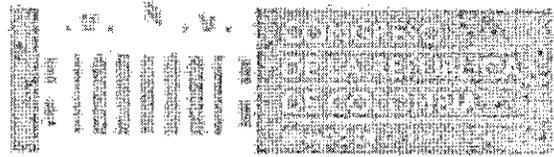
A continuación se presenta el promedio de la cobertura neta por nivel educativo para 2020:

Preescolar: 61%
Primaria: 86,1%
Secundaria: 72,9%
Media:41%

Como se observa, la tasa de cobertura más alta corresponde a primaria y secundaria (hasta grado noveno), que hace parte de la educación básica la cual constitucional y legalmente es obligatoria. Sin embargo, la cobertura en transición y educación media no es considerable. De allí, la necesidad que dentro de las estrategias para poder ampliar cobertura en educación tanto en nivel preescolar como en nivel de educación media, se establezca como obligatoria la educación inicial y media en rango constitucional y legal.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS

El Plan decenal de Educación es la política pública que marca el norte de Colombia en Educación cada 10 años. Esta se construye en cumplimiento al artículo 72 de la ley 115 de 1994. Si bien en la ley se establece que en este plan se deben incluir las acciones para cumplir los mandatos legales y constitucionales respecto a educación, desafortunadamente no se establece la obligatoriedad de los lineamientos que se establezcan en ese plan. El Plan decenal de educación que actualmente está vigente en el país es el plan decenal 2016 – 2026 que para el tema específico de educación inicial se encuentra los siguientes lineamientos:



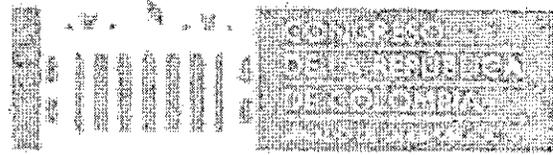
donde los padres pueden acompañar al niño. Así, “la educación preescolar no es obligatoria en Finlandia, pero es utilizada por casi todo el mundo.” En el mismo sentido, Georgia establece como deber del Estado asegurar el acceso universal a una educación inicial de calidad.

España, garantiza que todo niño mayor de 3 años tiene derecho legal a una plaza en un centro de Educación Infantil, priorizando el acceso del alumnado en riesgo de pobreza y exclusión social así como con bajas tasas de escolarización (artículo 15.2 de la Ley Orgánica 2/2006 de Educación [LOE], modificada por la Ley Orgánica 3/2020). En Noruega, la educación inicial no es obligatoria pero los niños tienen derecho a una plaza en una guardería pública subvencionada a partir del primer año de edad.

Algunos países también han incorporado el derecho a la educación inicial dentro de sus Constituciones:

País	Artículo de la Constitución	Explicación
India	Artículo 45	Provision for early childhood care and education to children below the age of six years. The State shall endeavour to provide early childhood care and education for all children until they complete the age of six years.
Brasil	Artículo 208	El deber del Estado con la educación se cumplirá mediante la garantía de: I – la educación básica es obligatoria y gratuita entre los 4 (cuatro) y los 17 (diecisiete) años de edad, todos aquellos que no tuvieron acceso a la educación en la edad apropiada tienen asegurada su oferta gratuita
México	Artículo 3	Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la

Ana.espitia@senado.gov.co
 Carrera 7 No. 8 62 Edificio Nuevo del Congreso
 Oficina 707B
 Teléfono (601) 3823000 Ext 2770



educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia

El derecho a la educación preescolar en Estados Unidos es complejo, pero existe la posibilidad de que se presenten demandas exitosas en los tribunales estatales. En *Abbott v. Burke*, la Corte Suprema de Nueva Jersey dictaminó que la educación preescolar financiada con fondos públicos era un derecho constitucional para los niños de tres y cuatro años en distritos escolares urbanos pobres (Morris, 2024).

7. IMPACTO FISCAL

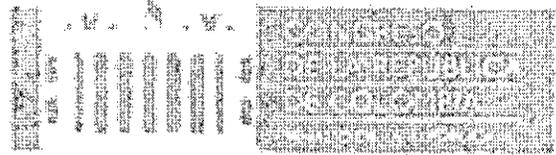
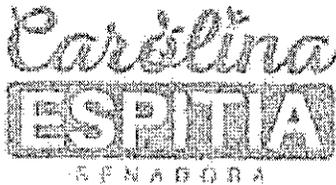
Esta reforma constitucional es de vital importancia para reducir brechas de desigualdad desde la primera infancia en acceso a educación preescolar así como garantizar educación media que oriente a los jóvenes en su formación superior ya sea técnica, tecnológica o universitaria. El impacto fiscal se explica a través de tres razones. Primera, la fuente de financiación se respalda en la propuesta de la Misión de Sabios en el sentido que para lograr la cobertura universal de educación inicial el incremento de la adjudicación de recursos de regalías para ciencia y educación, que ya es el 10%, sea del 25%. Para garantizar este mecanismo de financiación planteado una vez aprobado el presente proyecto, se deberá modificar el artículo 361 de la constitución y la ley 2056 de 2020 para garantizar el 25% de recursos de regalías para ciencia y educación.

Segundo, se debe considerar que las inversiones en materia educativa que se requieren, desde cualquier punto de vista, serán inferiores a los beneficios sociales y económicos que resulten de la mejora en la calidad de la educación buscada. En tal sentido, esta iniciativa propugna en que el crecimiento económico de nuestro país sea el resultado directo del factor endógeno de la educación de calidad, buscando que la formación adecuada de capital humano, la innovación y el conocimiento contribuyan de manera significativa al crecimiento de la nación. Teniéndose como consigna que solo una economía basada en el conocimiento será la base para un verdadero desarrollo económico.

Ana.espitia@senado.gov.co
Carrera 7 No. 8 62 Edificio Nuevo del Congreso
Oficina 707B
Teléfono: (601) 3823000 Ext 3770

AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

www.senado.gov.co



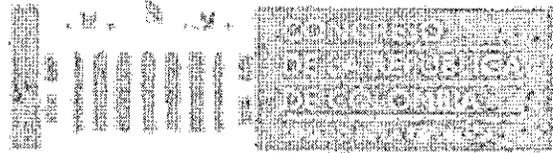
Finalmente, es necesario aclarar que para las iniciativas como este proyecto de acto legislativo que definen los contenidos de los derechos fundamentales no es necesario presentar una evaluación del impacto fiscal. La Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014 consideró que no era obligatorio evaluar el impacto fiscal al estudiar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud. En esta sentencia explicó:

En relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se atiene la Sala a lo sentado en la jurisprudencia cuando ha precisado que el requisito exigido en el artículo referido, no puede constituirse en una limitación de la función legislativa del Congreso. Ha manifestado la Corte:

“... Observado los antecedentes legislativos al proyecto de ley objetado parcialmente (incluso se solicitó certificación al respecto por el Congreso), no reposa en el mismo el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, esta Corte considera que dicho concepto en efecto constituye un deber que reposa en cabeza del señor Ministro, en la labor de análisis del impacto fiscal de las normas no es de competencia exclusiva del Ejecutivo en materia de iniciativa en el gasto público. Pero la ausencia de dicho concepto no puede dar al traste con la iniciativa del Congreso en materia del gasto público en aras de salvaguardar el principio democrático a que se ha referido esta Corte. En efecto, la ausencia de dicho concepto conforme a los antecedentes legislativos que reposan en este asunto, aunque ello no resulte muy claro, no puede implicar la paralización ni mucho menos la no aprobación del proyecto de ley cuando ello se debe es al incumplimiento por el mismo Gobierno del deber impuesto por el artículo 7 de la Ley 819, que ahora objeta. Las objeciones presentadas por el Gobierno, que no sobra señalar la firma el propio Ministro de Hacienda y Crédito Público tienen soporte en la omisión del Gobierno, incumplimiento que no puede servirle de sustento a la objeción posterior. Por lo anterior, resulta infundada esta objeción presidencial. Conforme a lo señalado, las objeciones presidenciales respecto del inciso 1 del artículo 1 del proyecto de ley por desconocimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en lo objetado, y, por ende, del artículo 151 de la Carta Política, resultan ser infundadas...”

Ana.espita@senado.gov.co
Carrera 7 No. 5-62 Edificio Nuevo del Congreso
Oficina 7078
Teléfono: (601) 3823000 Ext 3770

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA



De otra parte, observa la Corte que se trata de normas de carácter general, y la cuantificación de los costos en principio, no resulta posible. Igualmente, se advierte que las disposiciones estatutarias en estudio, no crean gastos concretos que impliquen el aval de la Cartera de Hacienda. (Negrilla fuera de texto).

8. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, indicaremos las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.

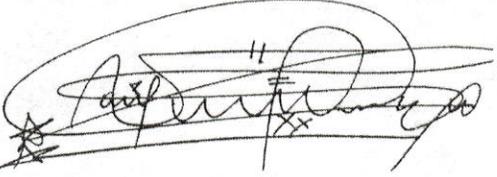
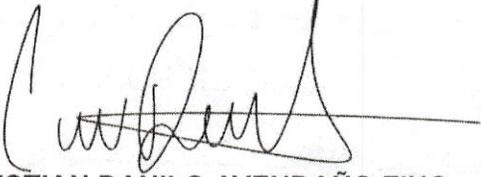
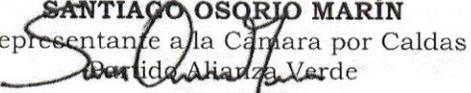
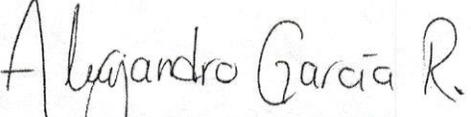
Consideramos que bajo ninguna razón se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que la presente reforma busca hacer modificaciones de orden general y beneficia a toda la niñez en etapa de primera infancia, especialmente a aquellos que pertenecen a familias que no cuentan con los recursos suficientes para acceder a educación preescolar privada, en la cual se imparten los tres grados de educación preescolar, por lo cual no se constituye para los congresistas ningún riesgo de beneficio particular, beneficio actual ni beneficio directo en los términos del artículo 286 de la ley 5 de 1992.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que, por regla general, los actos legislativos no constituyen conflictos de interés. Sobre este asunto, afirmó el tribunal constitucional en sentencia C-1040 de 2005: *“la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas,*

como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”

De los Honorables Congresistas


ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

 WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Verde	 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
 JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES Representante a la Cámara por Boyacá Partido Verde	 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde
 SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara por Caldas Partido Alianza Verde	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde

 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde
 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República Partido Alianza Verde	 ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Partido Alianza Verde

SENADO DE LA REPÚBLICA

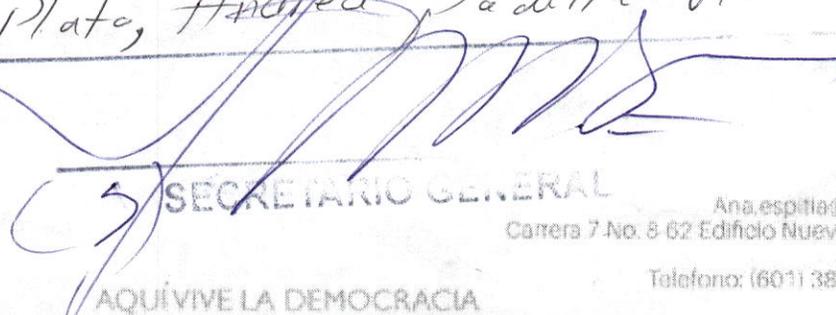
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes 07 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 04 Acto Legislativo Nº _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y 3
por: As. Ana Carolina Espitia, Fabian

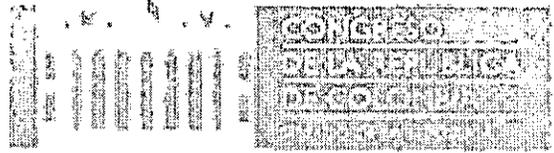
Diaz Plata, Andrea Padilla Villarraga



SECRETARIO GENERAL

Ana.espitia@senado.gov.co
Carrera 7 No. 8-62 Edificio Nuevo del Congreso
Oficina 707B
Telefono: (601) 3823000 Ext 3770

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Referencias

Ancheta Arrabal (2018). Compulsory preschool in Latin America: Comparative Evolution and Future Challenges. *Early Childhood Education*. Disponible en: <https://www.intechopen.com/chapters/64182>

DNP. (2019). Visión Colombia 2019. Bogotá, D. C.: DNP.

Egido, R. Educación Infantil y Estimulación Adecuada. Disponible en: http://www.campus-oei.org/revista/frame_novedades.htm

Escobar. (2006). Importancia de la educación inicial a partir de la mediación de los procesos cognitivos para el desarrollo humano. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/761/76102112.pdf>

Fredman, G, Richter, Naicker S, et al. (2022) Recognizing Early Childhood Education as a Human Right in International Law, *Human Rights Law Review*. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngac024>.

Gorey, k. (2001) Early childhood education: A meta-analytic affirmation of the short-and long-term benefits of educational opportunity. *School Psychology Quarterly* 16 (1). Disponible en: <https://awspntest.apa.org/buy/2001-17154-001>

Misión de Sabios (2019). Equidad, Educación y Desarrollo. Propuestas del Foco de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano con Equidad. Volumen 5. Disponible en: https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/vol_5_version_4.pdf.

Morris, H. (2024). Making a Case for the Right to Preschool. Harvard Kennedy School. *Student Policy Review*. Disponible en: <https://studentreview.hks.harvard.edu/making-a-case-for-the-right-to-preschool/>.

Myers, R. (2000). Atención y Desarrollo de la Primera Infancia en Latinoamérica y El Caribe: Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro. *Revista Iberoamericana de Educación*. Disponible en: <http://www.campus-oei.org/revista/framenovedades.htm>

Yoshikawa, H, Weiland, C, Brooks Gun, et al (2013) Investing in our future: The evidence base on preschool education. Disponible: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED579818.pdf>.

Unesco (2021). Right to pre-primary education. A Global Study. Disponible en: https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNESCO_right%20to%20pre-primary%20education_Global%20study_2021_en.pdf

Vanguardia (2014). Hacer el Preescolar da Ventajas :ICFES. 2014. Disponible en: <https://www.vanguardia.com/colombia/hacer-el-preescolar-da-ventajas-icfes-GQVL284543>

Wasserman, M (2021). La Educación en Colombia, Grupo editorial Peguín, 2021.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 30 del mes 07 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 04 Acto Legislativo N°. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Ana Carolina Espitia, Fabian Dize
Plata, Andieca Madella Villaraya


SECRETARIO GENERAL