



Bogotá D.C.,

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 10-12-2020 7:15:33 PM
Al contestar cite este No. 2020-EE-205255 FOL:13 ANEX:0
Origen: Asesores del despacho
Destino: Congreso de la República de Colombia / AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
Referencia: Concepto proyecto de acto legislativo No. 131 de 2020 Cámara

Doctora
AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
Secretaria General Comisión Primera
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Referencia: Concepto proyecto de acto legislativo No. 131 de 2020 Cámara.

Respetada doctora Amparo, reciba un cordial saludo.

Con toda atención, me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de acto legislativo No. 131 de 2020 Cámara ***“Por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia”***.

Es de señalar que, desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: HH.RR. Jairo Humberto Cristo Correa, Jennifer Kristin Arias Falla, Eloy Chichí Quintero Romero, Oswaldo Arcos Benavides, Aquileo Medina Arteaga, Jaime Rodríguez Contreras, José Luis Pinedo Campo, Karen Violette Cure Corcione, Harry Giovanni González García, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Modesto Enrique Aguilera Vides, Jhon Arley Murillo Benítez, Fabian Díaz Plata, Juan Diego Echavarría Sánchez, Norma Hurtado Sánchez, María Cristina Soto De Gómez, Cesar Augusto Lorduy Maldonado, Jairo Giovany Cristancho Tarache, Faber Alberto Muñoz Cerón, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Carlos German Navas Talero, Henry Fernando Correal Herrera, Jose Luis Correa López, Juan Carlos Reinales Agudelo, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Andrés David Calle Aguas, Buenaventura León León, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Juan Carlos Lozada Vargas, Edward David Rodríguez Rodríguez, José Elver Hernández Casas, Mauricio Parodi Diaz.
Ponentes: H.R. Jaime Rodríguez Contreras, H.R. Andrés David Calle Aguas, H.R. Oscar Leonardo Villamizar Meneses, H.R., Elbert Díaz Lozano, H.R. José Gustavo Padilla Orozco, H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes, H.R. Luis Alberto Albán Urbano, H.R. Carlos German Navas Talero, H.R. Ángela María Robledo Gómez

Aprobó: Constanza Liliانا Alarcón Párraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media
Luis Gustavo Fierro Maya -Jefe Oficina Asesora Jurídica
Camilo Gutiérrez – Jefe Oficina Planeación y Finanzas

Revisó: Kerly Agámez Berrio - Asesora Despacho VEPBM
Biviana Trujillo Ramírez – Asesora Despacho Ministra



Concepto al Proyecto de Acto Legislativo No. 131 de 2020 Cámara “Por el cual se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia”

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

La iniciativa tiene por objeto modificar el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de establecer como obligatorio el servicio educativo para todas las personas menores de dieciocho (18) años, incluida la educación inicial para la atención e instrucción de los niños y las niñas de cero (0) a seis (6) años.

Motivación

En la justificación del proyecto de ley se expone el marco normativo del derecho a la educación en Colombia que respalda la modificación constitucional. De igual manera, se indican las cifras obtenidas en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 sobre la población de 0 a 5 años y se da a conocer la cobertura actual en atención integral del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, señalando que son 1.707.886 niños y niñas los que reciben dicho servicio. Asimismo, refiere las inversiones que ha realizado el Gobierno Nacional en los últimos cinco (5) años para la educación inicial, por lo que los autores consideran que ya se encuentran presupuestados los rubros específicos para el objeto de la iniciativa y, en ese caso, no se generaría un impacto fiscal adicional.

Así mismo, presentan el panorama de la Política de Estado *De Cero a Siempre* y el derecho a la educación en América Latina, haciendo un ejercicio comparativo entre los sistemas constitucionales de Ecuador, Perú y Guatemala, entre otros, lo cual va en línea con la propuesta de modificación constitucional. Por último, señala que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”* contempla una asignación aproximada de 31,2 billones de pesos, destinada al plan *“primero los niños y las niñas”*, con el fin de ampliar la atención integral en nutrición, salud, formación de familias y protección, desde la primera infancia hasta la adolescencia, siendo la meta para el período del Plan Nacional de Desarrollo llegar a dos (2) millones de niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral.

Posteriormente, se expone que la modificación constitucional avanza en el compromiso de asumir la educación como uno de los pilares fundamentales en el desarrollo humano, social y cultural de los colombianos, que amplifica el progreso socioeconómico, tecnológico y de bienestar de todos los ciudadanos a nivel nacional y en el desarrollo global; y que es de especial importancia asegurarla en la primera infancia, dado que esta es la etapa propicia para potenciar las capacidades cognitivas, comunicativas y sociales, las cuales influyen en un mejor desempeño en las fases posteriores de la educación, la disminución del fracaso escolar y la reducción de la deserción académica.

Además, el proyecto propone que el Estado debe procurar satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte, salud y útiles escolares, sin perjuicio del cobro a quienes puedan sufragarlos, con el fin de garantizar el acceso y permanencia en la educación.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS.



1. DE LA PROGRESIVIDAD DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

En la jurisdicción constitucional, la protección y exigibilidad del derecho a la educación ha sido objeto de constante desarrollo y discusión. Frente a su naturaleza, el artículo 67 de la Constitución le otorga una doble condición como derecho y como servicio público¹.

Para definir los componentes estructurales e interrelacionados del derecho a la educación, la Corte Constitucional en Sentencia T-743 de 2013, tomó como referencia los parámetros de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, establecidos por el Comité intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC.

La disponibilidad alude a la satisfacción de la demanda educativa a través del fortalecimiento de la oferta pública y privada de educación; la accesibilidad protege el derecho individual de ingresar en condiciones de igualdad al sistema educativo sin ningún tipo de discriminación; la adaptabilidad implica que el servicio educativo se ajuste según las particularidades de las regiones y territorios, mientras que la aceptabilidad hace referencia a que los programas ofrecidos por las instituciones, sean pertinentes, adecuados y de calidad.

Sobre el cumplimiento inmediato y progresivo del derecho, la Corte Constitucional en esta misma sentencia determinó que, cada uno de los anteriores componentes le impone al Estado tres tipos de obligaciones: i) de respeto o imposibilidad de interferencia en el disfrute del derecho; ii) de protección, traducida en la necesidad de adoptar medidas para evitar que terceros interfieran en el ejercicio del derecho y; iii) de cumplimiento, que comporta prestaciones, e involucran obligaciones de facilitar y proveer. Frente a estos tipos de obligaciones la Corte argumentó que:

“Por regla general, las obligaciones de respeto y de protección son de cumplimiento inmediato, en la medida en que no exigen del Estado ningún tipo de erogación, sino, como acaba de indicarse, abstenerse de obstaculizar el disfrute del derecho a la educación o impedir que terceros lo alteren. (...).

3.5.2. En cambio, las obligaciones de cumplir suelen requerir la movilización de recursos económicos y un desarrollo normativo, reglamentario y técnico destinado a identificar los requisitos que determinan su exigibilidad, al responsable de su garantía y las fuentes de financiación que permitirán cubrirlas.

Esto supone, en principio, que su puesta en marcha se dé gradualmente, dadas las restricciones presupuestales y administrativas que comportan. No obstante, los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano frente a la protección del núcleo esencial del derecho a la educación le imponen asegurar la satisfacción inmediata de unos estándares mínimos de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad educativa que, necesariamente, exigen brindar prestaciones específicas.” (negritas por fuera del texto).

Teniendo en cuenta lo anterior, al exigir la inmediatez en el ámbito de protección del derecho que requiere la movilización de recursos económicos, normativos, humanos y técnicos, el proyecto de acto legislativo desconoce la progresividad del derecho a la educación. Frente a este aspecto del derecho a la educación, en Sentencia T-068 de 2012 se precisó lo siguiente:

“Entonces, la Corte ha considerado que este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo

¹ Ver: Corte Constitucional. Sentencia T-743 de 2013. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva



razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opone al principio en mención (...); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido.² (negrillas por fuera del texto)

Por otro lado, es importante indicar que la ampliación de la cobertura en el nivel preescolar está establecida en el artículo 18 de la Ley 115 de 1994³, que señala que esta debe estar de acuerdo “con la programación que determinen las entidades territoriales en sus respectivos planes de desarrollo”, y que debe ser gradual a partir del cubrimiento del “ochenta por ciento (80%) del grado obligatorio de preescolar establecido por la Constitución y al menos del ochenta por ciento (80%) de la educación básica para la población entre seis (6) y quince (15) años.”

Por ello, la Corte Constitucional en Sentencia T-787 de 2006⁴ manifestó que la ampliación de la cobertura del grado obligatorio en preescolar debía ser progresiva y que la competencia correspondía a los municipios y distritos o en su defecto, a los departamentos tratándose de municipios no certificados.

De los anteriores pronunciamientos, el Ministerio de Educación Nacional concluye que el mínimo de protección establecido en la Constitución Política, relacionado con el derecho a la educación de los menores de edad, se encuentra enmarcado en la obligatoriedad de la educación preescolar y básica, de allí que la ampliación del margen de materialización de este derecho se debe ajustar al principio de progresividad anteriormente expuesto, debiendo ser determinado por el Gobierno, de acuerdo con su capacidad organizacional y presupuestal.

Por tal razón, si bien este Ministerio considera inconveniente la iniciativa, y en particular la aplicación acelerada de la obligatoriedad de la educación inicial; considera necesario destacar que la progresividad y el carácter programático antes mencionados, no suponen un papel pasivo por parte del Gobierno Nacional pues en los últimos años, el Ejecutivo ha dado pasos concretos para avanzar en un mayor acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo.

2. DEL ACCESO AL SERVICIO EDUCATIVO PARA LA PRIMERA INFANCIA.

En el marco de la Ley 1098 de 2006 por la cual se adopta el Código de la Infancia y la Adolescencia, el país incorporó los postulados de la Convención de los Derechos del Niño, estableciendo el interés superior de niño y priorizando en su artículo 29 que “desde la primera infancia los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código”, dispone que “Son 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 (...)”.

Por su parte, 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” reconoce la educación inicial como un derecho de los niños y niñas menores de 6 años de edad, cuyo objetivo es potenciar el desarrollo integral desde el reconocimiento de sus características y de las particularidades de los contextos en que viven, favoreciendo interacciones que se generan en ambientes enriquecidos a través de una multiplicidad de experiencias pedagógicas. Allí se define

2 Corte Constitucional. Sentencia T-068 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

3 Por la cual se expide la ley general de educación.

4- Sentencia del 14 de septiembre de 2006, referencia expediente T-1.255.018, Accionante: Patricia Jurado Merchancano en representación del menor Dennis Jean Carlo Fajardo Jurado, Accionado: Ministerio de Educación Nacional, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.



la educación inicial como un proceso educativo y pedagógico a través del cual los niños y las niñas desarrollan sus capacidades, al tiempo que disfrutan de experiencias de juego, expresiones artísticas, literarias y de exploración del medio, con la participación de la familia como uno de los actores centrales de este proceso.

La Ley en comento establece que el Ministerio de Educación Nacional, como ente rector de la educación en el país, define las políticas, planes, programas y proyectos que reconocen la educación inicial como un derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la atención integral. Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de formación inicial y en servicio del talento humano en todas las áreas definidas dentro del esquema de la atención integral. También estructura y pone en marcha el sistema de seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia, al tiempo que lidera la construcción, implementación y seguimiento del Sistema de Gestión de la Calidad para las modalidades de educación inicial.

En cumplimiento de ello, el país cuenta hoy en día con el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SSDIPI), establecido a través del Decreto 1356 de 2018, que constituye la principal herramienta de gestión y seguimiento de la atención integral a nivel nacional y territorial, en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “*De Cero a Siempre*”. Este sistema, se deriva del Sistema de Seguimiento Niño a Niño (SSNN) cuya construcción inició en el 2011 por parte del Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI).

El SSDIPI contiene información de los niños y niñas en primera infancia y mujeres gestantes que han accedido a los servicios de modalidades de educación inicial, en el marco de la atención integral del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF desde el 2014, así como, la información de los niños y niñas en primera infancia atendidos por la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá desde el 2015. A partir de 2017, incluyó información sobre los beneficiarios de todos los servicios de atención a la primera infancia del ICBF, en 2018 incorporó la información de los niños y niñas menores de 6 años que hacen parte del programa de “*Más Familias en Acción*” del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), y de aquellos atendidos por las Cajas de Compensación Familiar en sus programas de atención integral a la primera infancia, los cuales fueron reportados a través del Sistema de Recepción, Validación, y Cargue de Información de las Cajas de Compensación Familiar – SIREVAC- a la Superintendencia del Subsidio Familiar. En los últimos dos años, se han incorporado también los niños y niñas de preescolar que reciben educación inicial en el marco de la atención integral, de acuerdo con la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”.

De acuerdo con la información que tiene el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SSDIPI) sobre la oferta en educación inicial en el país, actualmente hay en el país **1.439.305** niños y niñas en servicios de educación inicial, cuyo comportamiento histórico se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Niños y niñas con educación inicial, 2015-2020

Año	Niños y Niñas Atendidos
2015	1.112.625
2016	1.160.284
2017	1.197.634
2018	1.374.423
2019	1.494.936
2020*	1.439.305

Fuente: MEN- SSDIPI

* Cifra preliminar: Incluye niños y niñas de preescolar con atención integral. Corte junio 2020.



Con respecto a la oferta privada de servicios de educación inicial, también se cuenta actualmente con el Registro Único de Prestadores de Educación Inicial (RUPEI), alojado en el Sistema de Información de Primera Infancia (SIPI), mediante el cual se puede identificar la oferta privada en articulación con la gestión realizada por las Entidades Territoriales Certificadas en educación (ETC). Este registro es producto del *Modelo de Gestión de la Educación Inicial (MGEI)*, desarrollado desde 2016 por el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Fundación Plan, a través del cual se ha brindado acompañamiento a las 96 Secretarías de Educación de las ETC para organizar sus procesos, procedimientos y actividades, en función de contribuir en la garantía del derecho al desarrollo integral de las niñas y los niños en los territorios.

Es pertinente tener en cuenta que la educación inicial, como proceso educativo dirigido a los niños y niñas menores de 6 años, incluye la atención educativa en el nivel preescolar de los establecimientos educativos oficiales y privados, el cual está dirigido a los niños y niñas de 3 a 5 años. Por ello, es importante incluir y anotar como parte de la cobertura a los niños y niñas matriculados en los tres grados del nivel preescolar, que al cierre de la vigencia 2019 ascienden a **600.638** en instituciones oficiales, y a **374.468** en establecimientos privados, según se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2. Matrícula en establecimientos educativos oficiales y no oficiales que brindan el nivel preescolar, 2019

Grado	Oficial	No Oficial
Pre-Jardín	11.125	82.471
Jardín	28.202	123.503
Transición	561.311	168.494
Total	600.638	374.468

Fuente: SIMAT diciembre 2019

Por último, desde el 2011 el país se encuentra transitando de una oferta de atención centrada en el cuidado, a una centrada en la educación inicial, por lo cual aún se cuenta con una parte de la oferta del ICBF que se brinda de manera tradicional; en ese orden de ideas, se tiene que a diciembre de 2019 se atendieron a **282.944** niños y niñas. Así mismo, se tiene oferta propia de atención integral a la primera infancia de algunas entidades territoriales, cuya cobertura aún no se registra en sistemas de información nacionales.

Sumando todo lo anterior, se puede evidenciar que actualmente en el país la oferta oficial y no oficial de atención educativa a la primera infancia, incluyendo la atención tradicional del ICBF y la cobertura estimada por los prestadores privados registrados en el Registro Único de Prestadores de Educación Inicial -RUPEI, aunque no represente el universo total de la oferta, llega a cerca de **2.718.255** niños y niñas. Si se tienen en cuenta solamente los niños y niñas **menores de 6 años**, esta cantidad se reduce a **2.566.756** niños y niñas, los cuales representan el **54% de la población** en esta edad. Esto significa, que de acuerdo con las proyecciones poblacionales del censo DANE 2018, aproximadamente **2.148.353** niños y niñas menores de 6 años, es decir, el 46% de la población, no se encuentran actualmente vinculados a servicios educativos o de atención registrados, lo cual representa un universo bastante amplio para cubrir ante una eventual obligatoriedad de la educación desde los cero (0) años, tal como lo propone el Proyecto de Acto Legislativo.

Adicionalmente, es importante mencionar que, de acuerdo con las proyecciones poblacionales, 2.349.041 niños y niñas en el país tienen entre 0 y 2 años, etapa en la cual es fundamental el acompañamiento de las familias. Por tanto, establecer la obligatoriedad de la atención educativa



para toda la población menor de 6 años implica: **a)** una significativa inversión representada por los altos costos fiscales requeridos para conformar una oferta educativa que hoy no existe en el país, y **b)** la desestimación del rol de las familias en la promoción del desarrollo de los niños y niñas, especialmente en los primeros mil días de vida, es decir, que en alguna medida se entraría a desconocer el privilegio que tiene la familia en la atención y cuidado de los niños y niñas, para ser trasladado a la oferta institucional. Con respecto a estos argumentos se profundizará más adelante.

3. DE LAS ACCIONES DE FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL

Es importante destacar que desde el Ministerio de Educación Nacional también se han desarrollado acciones para definir la línea técnica y pedagógica de la educación inicial, la cual está orientada actualmente a través de los siguientes documentos⁵:

- a)** Bases curriculares para la educación inicial y preescolar. El cual se constituye como referente para orientar la organización curricular y pedagógica de la educación inicial y preescolar.
- b)** Orientaciones pedagógicas para la educación inicial, integradas por los siguientes documentos:
 - El sentido de la educación inicial – Documento No. 20.
 - El arte en la educación inicial – Documento No. 21.
 - El juego en la educación Inicial – Documento No. 22.
 - La literatura en la educación inicial, la exploración del medio en la educación inicial – Documento No. 23.
 - La exploración del medio en educación inicial – Documento No. 24.
 - Seguimiento al desarrollo integral de las niñas y los niños en la educación inicial- Documento No. 25⁶.
- c)** Cualificación del Talento Humano- Documento No. 19: Orientación para la cualificación del talento humano. Este documento ofrece criterios técnicos, conceptuales, metodológicos y operativos para fortalecer la planeación y ejecución de los procesos de actualización del talento humano que trabaja con la primera infancia.
- d)** Orientaciones para favorecer la calidad de la educación inicial: integradas por cinco (5) documentos:
 - Modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial – Guía No. 50⁷.
 - Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad institucional de educación inicial - Guía No. 51⁸.
 - Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad familiar de educación inicial - Guía No. 52⁹.
 - Guías técnicas para el cumplimiento de las condiciones de calidad en las modalidades de educación inicial - Guía No. 53¹⁰.

⁵ La línea técnica y pedagógica puede ser consultada en los siguientes vínculos: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-inicial/Referentes-Tecnicos/341880:Referentes-Tecnicos> y <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/primerainfancia>.

⁶ El cual puede ser consultado en https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341880_archivo_pdf_doc_25.pdf

⁷ El cual puede ser consultado en https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341880_archivo_pdf_guia_50.pdf

⁸ El cual puede ser consultado en https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341880_archivo_pdf_guia_51.pdf

⁹ El cual puede ser consultado en https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341880_archivo_pdf_guia_52.pdf

¹⁰ El cual puede ser consultado en https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341871_archivo_pdf.pdf



- Fortalecimiento institucional para las modalidades de educación inicial - Guía Nro. 54¹¹.

En función de extender estos desarrollos al nivel preescolar del sistema educativo, de acuerdo al compromiso establecido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, la cual está definida en términos de brindar educación inicial con enfoque de atención integral a 500.000 niños y niñas de preescolar de las instituciones educativas oficiales, prioritariamente del grado transición, se han fortalecido las estrategias planteadas a fin de contribuir a la meta de 2.000.000 los niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral; dentro de las gestiones adelantadas se cuenta la expedición de 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.

Vale la pena destacar dentro de las estrategias desarrolladas, las siguientes:

- Desarrollo de capacidades de maestros y maestras.** Esta estrategia tiene como objetivo fortalecer las prácticas y saberes de los docentes de educación preescolar, con el fin de contribuir al desarrollo integral y aprendizaje de los niños y niñas en primera infancia. Se implementa a través del acompañamiento pedagógico situado del Programa *Todos a Aprender* –PTA, el cual se estructura en ciclos de formación que contemplan acompañamiento en aula, encuentros grupales, reflexiones autónomas y comunidades de aprendizaje. También se desarrolla a través de capacitaciones, cursos, diplomados y posgrados, que buscan potenciar el quehacer de los docentes en ámbitos urbanos y rurales, enriqueciendo sus capacidades y habilidades.
- Fortalecimiento de ambientes y prácticas pedagógicas:** Consiste en la identificación, producción y distribución de elementos, materiales y libros que respondan a las particularidades de los contextos, que permitan el desarrollo de experiencias pedagógicas en las niñas y niños de primera infancia, a través de ambientes cálidos, seguros y protectores. También involucra asistencia técnica a maestras y maestros para su uso en el aula.

Con esta estrategia, los establecimientos educativos oficiales avanzan en la comprensión del sentido y la importancia de brindar una educación acorde con el contexto, las características, intereses y naturaleza de las niñas y niños, que susciten experiencias que promuevan acciones inclusivas y beneficien su desarrollo integral y aprendizaje. En virtud de lo anterior, se han venido realizando:

- ✓ Socializaciones de prácticas pedagógicas para el uso de las dotaciones en clave de experiencias pedagógicas, con el fin de avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de las maestras y maestros de educación inicial y preescolar.
 - ✓ Compra y distribución de dotaciones de elementos pedagógicos, que permitan brindar a las niñas y niños ambientes cálidos, seguros, protectores y que pedagógicamente aseguren experiencias para su desarrollo integral y aprendizaje
 - ✓ Entrega de colecciones de libros especializados, que permitirán afianzar los procesos de promoción de lectura, para fortalecer el desarrollo y aprendizaje.
- **Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales certificadas en educación:** Consiste en la articulación de las diferentes instancias del sistema educativo en el ámbito territorial, para analizar y trabajar en torno a todos los factores que inciden en el mejoramiento de la calidad educativa. Comprende el fortalecimiento de la gestión intersectorial para

11 El cual puede ser consultado en https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-341880_archivo_pdf_guia_54.pdf



contribuir al desarrollo integral de las niñas y niños de preescolar, conforme a las competencias y misión del sector, en el marco de las condiciones de calidad de la educación inicial y preescolar con atención integral. Igualmente, incluye la implementación de estrategias flexibles que respondan a las necesidades de las comunidades y ámbitos de desarrollo tanto urbano como rural, teniendo en cuenta la línea técnica de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, establecida en la Ley 1804 de 2016.

- **Estrategia de Acogida, Bienestar y Permanencia de las niñas y niños de transición.** Esta estrategia tiene como objetivo fortalecer la gestión institucional de la mano con la comunidad educativa, los agentes institucionales y las familias, buscando que los niños y niñas que ingresan al grado transición se encuentren con un entorno de interacciones respetuosas y cálidas, que permitan construir confianza en sí mismos y en los demás, y donde vivencien experiencias que contribuyan a su desarrollo integral.

De igual forma, busca que los establecimientos educativos tengan las condiciones físicas, relacionales y pedagógicas que permitan a las niñas y los niños que ingresan al sistema educativo formal, sentirse atraídos y motivados por permanecer en el sistema hasta culminar su vida escolar. Lo anterior, en consideración a que el paso dado en el grado transición, las experiencias adquiridas y los desarrollos alcanzados, resultan fundamentales para el curso de su trayectoria educativa.

- **Fortalecimiento de sistemas de información.** Con este objetivo se pretende brindar información sobre la atención integral en preescolar y hacer seguimiento longitudinal, valoración del desarrollo y medición de calidad de la oferta en el sistema educativo para la primera infancia, y recopilar evidencias e información para orientar la toma de decisiones en relación con la política pública educativa.

En esta línea, el Ministerio de Educación Nacional continúa fortaleciendo el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia -SSDIPI, para que se convierta en la principal herramienta de gestión y seguimiento de la atención integral a la primera infancia, tanto a nivel nacional como territorial. En coherencia con lo señalado, se continua con el desarrollo del *Sistema de Información para la Primera Infancia – SIPI*, mediante el cual se hace seguimiento a la cualificación del talento humano involucrado en los procesos de atención integral a la primera infancia, se identifican los prestadores y la oferta de servicios de educación inicial que atiende a niños y niñas de primera infancia, en el marco de la calidad en condiciones y contextos específicos.

- **Consolidación de la Alianza Familia-Escuela por el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.** Esta estrategia informada al país el 13 de julio de 2020, busca dinamizar el trabajo conjunto entre las instituciones educativas y las familias, reconociéndolas como sujeto colectivo de derechos, que promueven el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes a lo largo de su trayectoria educativa, en favor de su acceso y permanencia en el sistema educativo y la construcción de sus sueños y proyectos de vida. Esta estrategia responde a los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y se formula en sintonía con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “*De Cero a Siempre*”, la Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias y el marco normativo que convoca a la familia y a la escuela a unir esfuerzos por el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

La estrategia Alianza Familia-Escuela cuenta con los siguientes recursos educativos para apoyar su contextualización y apropiación, por parte de las comunidades educativas, así:



- a) Orientaciones técnicas que ofrecen una ruta metodológica para que las instituciones educativas se inspiren y creen su propio camino de relación y cercanía con las familias, de acuerdo con las características de sus contextos.
- b) La colección de fascículos “*Familias que acompañan la experiencia educativa de sus niñas, niños y adolescentes*”, que motivan la interacción entre los miembros de las familias con otras familias y con la escuela, para afianzar el compromiso conjunto de desarrollo integral de los niños y la calidad y pertinencia del servicio educativo.
- c) La franja de los lunes del programa *Profe en tu Casa*, realizado a través de la alianza con RTVC y la Radio Nacional de Colombia y transmitido por el canal Señal Colombia, Facebook y otros medios, enfocado en contenidos sobre cuidado, crianza y educación desde la primera infancia hasta la adolescencia.
- d) Ciclos de videoconferencias dirigidas a docentes y familias para fortalecer sus capacidades y ampliar las posibilidades de desarrollo y aprendizaje de las niñas y los niños de primera infancia.
- e) Materiales para el desarrollo socioemocional y el fortalecimiento de los vínculos afectivos en atención a la emergencia sanitaria.
- f) Campañas de movilización social para la promoción del desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

Con estas estrategias, se busca unificar el marco técnico que orienta la educación de todos los niños y las niñas menores de seis (6) años, tanto en las modalidades de educación inicial que opera el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las entidades territoriales o los prestadores privados, como en el nivel preescolar del servicio educativo formal que se brinda en los establecimientos educativos oficiales y privados del país. De esta manera, se destaca el esfuerzo realizado por establecer lineamientos técnicos para que la población en primera infancia disfrute de una educación inicial que se brinda en el marco de la atención integral, independientemente de los servicios de atención a los cuales se vinculen, o de las decisiones que tomen las familias con respecto a su vinculación a estos servicios.

4. DE LA INCONVENIENCIA DE LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN INICIAL

El inciso tercero del artículo 67 propuesto, propone que la educación sea obligatoria en igualdad de condiciones de calidad para todas las personas menores de dieciocho (18) años. Dentro de los argumentos técnicos asociados al análisis de la obligatoriedad propuesta en esta iniciativa legislativa, se destaca la relacionada con que el concepto de educación obligatoria convoca la idea de que esta sólo se realiza en instituciones educativas, excluyendo el contexto familiar.

Ahora bien, el Acto Legislativo busca reconocer la educación inicial dirigida a los niños de cero (0) a seis (6) años como parte del sistema educativo colombiano, lo cual implica una modificación importante, dado que, como se mencionó anteriormente, el sistema sólo contempla el nivel de educación preescolar, dirigido a niños y niñas de tres (3) a cinco (5) años, y cerca de un 46% de la población menor de 6 años no se encuentra vinculada a ningún servicio educativo registrado.

Sobre el particular, es necesario recordar que la educación inicial se enmarca en la atención integral, por lo cual se requiere que su prestación se realice en articulación con la oferta intersectorial, respondiendo a las características de los niños y las niñas, sus familias y contextos. Lo anterior, implica que la educación inicial no sólo ocurre en espacios institucionales, sino que flexibiliza su prestación a otros escenarios, por lo cual la obligatoriedad no es una condición *per se* para su garantía desde los cero (0) años.



En este contexto existen argumentos técnicos para discutir la obligatoriedad propuesta en la iniciativa legislativa, en tanto el concepto de educación obligatoria supone la idea de la institucionalización. Por un lado, con respecto a la edad de ingreso a la educación obligatoria, es importante tener en consideración el proceso de desarrollo de los niños y las niñas. Diversas investigaciones¹² han demostrado que el desarrollo es singular para cada sujeto y es influenciado por diversos factores que marcan un acento en el mismo. En este contexto, la educación inicial se reconoce como un camino fundamental para promover el desarrollo integral, debido a que en los primeros años se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano, sin que ello, tenga implícita la obligatoriedad.

Se desprende de lo anterior, que la educación inicial es un escenario propicio para potenciar, desde el inicio de la vida, las oportunidades de desarrollo y aprendizaje de las niñas y niños a través del cual se favorece la construcción de la identidad individual y colectiva, la creatividad, la autonomía, las habilidades para comunicar y expresar ideas, construir preguntas y comprensiones, entre otras capacidades, que son la base para los procesos que tienen lugar a lo largo de la vida.

No obstante, en los primeros años es esencial contar con la posibilidad de crecer en el seno de la familia, rodeado de los cuidados pertinentes y fortalecer los vínculos afectivos que promueven la construcción de confianza en los niños y niñas. En la primera infancia, especialmente en los primeros mil días de vida, que incluyen el periodo comprendido entre la gestación y los primeros dos años, la familia y la comunidad desempeñan un rol fundamental en los procesos educativos, en tanto la familia representa el primer núcleo social que garantiza el desarrollo del niño y su interrelación con la sociedad. En el seno familiar inician los procesos educativos a través de las interacciones que tienen los adultos cuidadores con las niñas y niños, que marcan efectos importantes en el desarrollo personal y social en términos de vinculación afectiva y habilidades emocionales y de convivencia.

Como lo afirma Brazelton y Greenspan, *“la familia es para el niño su primer núcleo de convivencia y de actuación, donde irá modelando su construcción como persona a partir de las relaciones que allí establezca y, de forma particular, según sean atendidas sus necesidades básicas”*¹³. Por ello, los procesos educativos que promueven las familias contribuyen significativamente en la formación de los seres humanos, por cuanto es allí donde se fundamentan las bases para el desarrollo personal y social, al establecer relaciones y vínculos afectivos seguros, a través de prácticas de cuidado y crianza respetuosas, dignas y pertinentes. Esto convierte al entorno familiar en el nicho que impulsa la expansión de capacidades de los niños y niñas, y promueve su desarrollo integral, al brindar afecto, protección, bienestar y seguridad.

La comunidad también es fundamental en estos procesos, pues constituye una red de apoyo que sostiene y acompaña a las niñas, los niños y sus familias en su cotidianidad. Esta red adquiere particular relevancia para la familia, puesto que acompaña el proceso de cuidado y la vinculación afectiva entre madres, padres, cuidadores, niños y niñas.

Lo anterior, pone de manifiesto la importancia de ampliar la comprensión sobre la educación, la cual no sólo acontece en el entorno institucional, sino que también encuentra en modelos no convencionales, la oportunidad para fortalecer el rol de la familia en los procesos educativos de los niños y las niñas en los primeros años de vida. En virtud de ello, desde las entidades del Estado y los prestadores de modalidades no convencionales, se pueden generar procesos para

¹² Véase por ejemplo Margaret Norrie McCain y J. Fraser Mustard (2002). The early years study. Three Years Later y C. Nelson (2000) From Neurons to Neighborhoods.

¹³ Brazelton T.; Greenspan S. (2005). Las necesidades básicas de la infancia. Barcelona: Graó



fortalecer las capacidades de las familias y comunidades en el cuidado y la crianza. Este acompañamiento debe propender por procesos educativos de calidad que permitan potenciar su desarrollo; de ahí la importancia de fortalecer la alianza que se tiene con las familias y las comunidades¹⁴.

A propósito de este aspecto, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV 2019 muestra que el 50,5% de los niños y niñas menores de 5 años estuvieron al cuidado de su padre o madre en la casa, mientras que el 35,8% fueron atendidos en establecimientos tales como hogares comunitarios, jardines, centros de desarrollo infantil o colegios, mientras que el 9,1% recibieron cuidados por parientes mayores de edad distintos de sus padres. En relación con los centros poblados y rural disperso, el 65,2% de los menores permaneció la mayor parte del tiempo con su padre o madre en la casa y el 24,6% en hogares comunitarios, jardines, centros de desarrollo infantil o colegios. Estos porcentajes en cabeceras municipales fueron 44,5 y 40,4%, respectivamente.

Este panorama sugiere la importancia de reconocer que las familias cumplen un rol fundamental en la promoción del desarrollo infantil, y que la oferta de educación inicial en el marco de la atención integral se ha adaptado para hacer visible este rol. Por un lado, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF incluye entre sus modalidades, el Servicio de Educación Inicial en Medio Familiar y los Hogares FAMI, a la par de las modalidades comunitarias como los Hogares Comunitarios de Bienestar, la modalidad propia de las comunidades étnicas y las modalidades institucionales en sus distintas expresiones. De igual forma, los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral conformados por algunas entidades territoriales, como el *Programa Creciendo en Familia* de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, el *Programa Buen Comienzo* de la Secretaría de Educación Municipal en Medellín, el servicio de desarrollo infantil en medio familiar para población migrante “*Cali camina contigo*” de la Alcaldía de Cali, entre otras, también contemplan modalidades de atención que se desarrollan en el ámbito del hogar y buscan fortalecer las capacidades de las familias para promover el desarrollo de los niños y niñas.

Ahora bien, es importante reconocer que esta oferta coexiste en Colombia con el sistema educativo formal, que está dirigido a los niños y niñas a partir de los tres (3) años. En efecto, los artículos 11 y 17 de Ley 115 de 1994 establecen que la educación formal se encuentra organizada en tres (3) niveles, de los cuales el primero es el nivel preescolar, seguido de los niveles de básica y media. A su vez, el Decreto 1075 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*”, dispone que el nivel preescolar está conformado por tres (3) grados: Prejardín, dirigido a niños y niñas de tres (3) años, Jardín, dirigido a niños y niñas de cuatro (4) años de edad, y Transición, dirigido a niños y niñas de cinco (5) años de edad, siendo este último el grado obligatorio según disposición constitucional. Como se mencionó anteriormente, la apuesta del Ministerio de Educación Nacional como ente rector de la política pública educativa, ha sido armonizar lo correspondiente al nivel preescolar con la educación inicial, encaminando sus acciones al fortalecimiento de las condiciones de calidad, con el fin de promover el desarrollo integral de los niños y las niñas desde la gestación hasta los 6 años.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional recomienda que antes de establecer un nuevo criterio, se considere que el ingreso de los niños y niñas a la educación obligatoria debe ser coherente con sus procesos de desarrollo, lo cual exige revisar tanto el alcance de las disposiciones normativas en términos de la edad de ingreso, como tener en cuenta

14 Pozo, M., Batle, M., & Hernández, M. (2009). Contextos de colaboración familia-escuela durante la primera infancia. Revista Electrónica de Investigación, Innovación Educativa y Socioeducativa, 1(1), 45-68.



la libertad de los padres de familia para decidir sobre la formación de sus hijos en los primeros años de vida.

Una revisión comparada de la edad obligatoria de ingreso a la educación formal muestra que no es conveniente encaminarse hacia su reducción. La tabla 2 muestra que, si bien algunos países de América Latina han optado por reducir la edad obligatoria de ingreso hacia los 4 años, países como Cuba, Francia, Suiza, Italia y Finlandia, que constituyen una referencia por sus altos resultados en las pruebas PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos), tienen una edad de ingreso a la educación obligatoria a partir de los 6 años. De igual forma, un estudio sobre la educación para la primera infancia en América Latina realizado por la UNESCO¹⁵, muestra que la obligatoriedad no necesariamente se asocia a la universalización, pues así como hay países que han establecido la obligatoriedad desde edades tempranas y no han logrado satisfacer la demanda (por ejemplo, El Salvador), hay otros en donde la educación inicial no es obligatoria pero sus esquemas de atención son referentes regionales en términos de cobertura y orientación técnica (por ejemplo, Chile, Cuba o Argentina).

Tabla 2. Edades de ingreso a la educación obligatoria en América Latina y países de la OCDE

Edad	Países de América Latina	Países de la OCDE
1 año	El Salvador	
3 años	República Dominicana, Ecuador, Perú, Venezuela	
4 años	Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay, Bolivia	Luxemburgo, Hungría
5 años	Colombia, Chile, Honduras, Paraguay, Nicaragua	Austria, Suiza, Holanda, Reino Unido, Israel, Grecia
6 años	Cuba, Haití	Australia, Italia, Noruega, Islandia, Irlanda, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Bélgica, Japón, Canadá, Francia, Nueva Zelanda, España, República de Corea, Eslovenia, República de Eslovaquia, Portugal, República Checa, Polonia, Turquía
7 años		Suecia, Estonia

Fuente: Elaboración con base en Instituto de Estadísticas de la UNESCO – Base de datos sobre Educación del Banco Mundial.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional considera inconveniente la propuesta de establecer la obligatoriedad de la educación desde los cero (0) años, tal como se presenta en el proyecto de acto legislativo. Por tanto, se recomienda mantener la edad indicativa señalada en el artículo 67 de la Constitución Política, que dispone que la educación será obligatoria a partir de los 5 años y que comprenderá como mínimo un año de preescolar.

5. DE LA OBLIGATORIEDAD PARA MAYORES DE QUINCE AÑOS

En cuanto a la modificación de la edad máxima de estudio obligatorio hasta los 18 años y la inclusión de la educación media entre los niveles educativos obligatorios, como consecuencia de lo primero, resulta importante resaltar las razones especiales que llevaron al establecimiento del rango constitucional de obligatoriedad de la educación para niños entre los 5 a los 15 años.

La determinación de las edades se basó en la correlación entre estas y los niveles educativos considerados como fundamentales para el desarrollo de las competencias básicas en los niños, niñas y jóvenes. En este sentido, el constituyente buscó la correspondencia entre la edad ideal para iniciar un determinado grado y el nivel educativo, de la siguiente forma:

15 Mayol Lasalle, M.; Marzonetto, G. y Quiroz, A. (2020). La Educación Inicial en los Sistemas Educativos Latinoamericanos para los Niños y Niñas de 3, 4 y 5 años. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, IIPÉ-UNESCO.

**Tabla 3. Edad ideal para iniciar los grados obligatorios de la educación formal**

Nivel Educativo / Ciclo		Grado obligatorio	Edad ideal para iniciar el grado
Preescolar		Transición	5 a 6 años
Básica	Primaria	1º	6 a 7 años
		2º	7 a 8 años
		3º	8 a 9 años
		4º	9 a 10 años
		5º	10 a 11 años
	Secundaria	6º	11 a 12 años
		7º	12 a 13 años
		8º	13 a 14 años
		9º	14 a 15 años

Fuente: MEN

El límite de los 15 años, como edad máxima para la obligatoriedad, obedece a que la culminación del grado 9º, implica el paso a la formación para el mundo laboral, como expresamente lo reconoció la Ley 115 de 1994 en su artículo 26, reglamentado por el artículo 2.3.3.3.1.3 del Decreto 1075 de 2015:

“ARTÍCULO 26.- Servicio especial de educación laboral. El estudiante que haya cursado o validado todos los grados de la educación básica podrá acceder al servicio especial de educación laboral proporcionado por instituciones educativas o instituciones de capacitación laboral, en donde podrá obtener el título en el arte u oficio o el certificado de aptitud ocupacional correspondiente.

El Gobierno Nacional reglamentará lo relativo a la organización y funcionamiento de este servicio que será prestado por el Estado y por los particulares”. (subrayado por fuera del texto).

Igualmente, el artículo 2.3.3.1.3.3. del Decreto 1075 de 2015, relacionado con los títulos y certificados, establece que al culminar satisfactoriamente la educación básica (grado 9º) se emitirá un “(...) *Certificado de estudios del Bachillerato Básico que se otorga a quienes hayan culminado satisfactoriamente, en un establecimiento educativo debidamente autorizado para prestar este servicio, el curso de los estudios de educación básica o a quienes se sometan los exámenes de Estado para validar esta educación. El certificado permite comprobar el cumplimiento de la obligación constitucional de la educación básica, habilita plenamente al educando para ingresar a la educación media o al servicio especial de educación laboral o al desempeño de ocupaciones que exijan este grado de formación.*”

Esta posibilidad de tránsito a la formación para el mundo laboral respondió a las necesidades del contexto y de las particulares de muchas familias, principalmente en el sector rural, las cuales podrían verse seriamente afectadas por la imposición obligatoria de cursar la educación media.

No obstante, el Ministerio de Educación Nacional señala que actualmente la educación media está asegurada para todos los estudiantes en los establecimientos educativos, y según el artículo 55 de la Ley 1753 de 2015, su garantía es obligatoria. Esta disposición supone un esfuerzo de las entidades territoriales y los establecimientos educativos para favorecer el acceso y la permanencia de los estudiantes en cumplimiento de la finalidad y objetivos de este nivel. Esta educación se concibe como universal, esto es, para todos los adolescentes y jóvenes del país, sin distinción de su origen, sexo, situación socioeconómica, ubicación geográfica o carácter de la institución educativa a la que se asiste (oficial o privada). La educación obligatoria en Colombia dura 12 años, desde un año obligatorio de educación preescolar hasta la culminación de la educación media en el onceavo grado. La educación media obligatoria es un desarrollo reciente que se está introduciendo gradualmente hasta el año 2030.



De igual manera, ante las demás problemáticas a las que se enfrenta el sector relacionadas con la deserción escolar¹⁶, la falta de recursos suficientes, el analfabetismo, las brechas en los resultados escolares entre estudiantes del sector urbano frente al rural, del privado frente al oficial, de niveles altos y bajos de ingreso; el Ministerio de Educación Nacional avanza en la implementación de estrategias que incentiven el incremento de cobertura y permanencia en la educación media. En efecto, las bases del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022” establecen como una de las líneas de trabajo estratégicas la “Educación con calidad para un futuro con oportunidades para todos”, dentro de la cual se incluye el objetivo de “Apuesta por una educación media con calidad y pertinencia para los jóvenes colombianos”, que busca que los jóvenes encuentren un valor agregado en la educación media, que influya de manera positiva en su proyecto de vida e incremente su probabilidad de graduación y tránsito a la educación superior y formación posmedia, o su trayectoria hacia el mercado laboral.

En este sentido, en el presente cuatrienio, el Ministerio de Educación Nacional está fortaleciendo la educación media, con intervenciones y currículos pertinentes para las necesidades y realidades de los adolescentes, contemplando las siguientes acciones:

- **Fortalecimiento de las trayectorias previas.** Este fortalecimiento parte de la necesidad de asegurar el cumplimiento de todas las competencias básicas por parte de los estudiantes que llegan al nivel de educación media, para contribuir en la eliminación de las barreras que impiden el acceso y permanencia de los jóvenes en la educación superior.
- **Consolidación de competencias socioemocionales, ciudadanas y financieras.** La consolidación busca facilitar la construcción del proyecto de vida, a través de la puesta en marcha de secuencias didácticas para la formación de estudiantes y las guías docentes desde el grado 9°, en relación con dichas competencias socioemocionales, ciudadanas y financieras.
- **Orientación socio-ocupacional.** Con el apoyo de herramientas virtuales, se busca implementar una estrategia de orientación socio-ocupacional robusta, integrada al currículo, relacionada con las apuestas regionales del sector productivo (vocación productiva) y con los intereses y expectativas de los jóvenes.
- **Diversificación Curricular en la Educación Media:** Uno de los ejes que permiten redefinir el sentido de la Educación Media es la diversificación curricular, que tiene como objetivo promover una oferta inclusiva e intercultural con oportunidades de desarrollo integral acordes al momento vital de los jóvenes, impulsando aprendizajes de calidad, fortaleciendo las competencias básicas, ciudadanas, digitales y socioemocionales y ofreciendo una experiencia significativa que promueva el aprendizaje a lo largo de la vida. En este sentido el Ministerio de Educación Nacional impulsa el diseño de orientaciones curriculares relacionadas con sectores estratégicos que promueven el desarrollo del país, que van desde el desarrollo rural sostenible, las industrias 4.0 y la economía naranja. Se busca en este sentido favorecer la práctica y exploración a distintos campos del conocimiento, futuras opciones de estudio, certificación, trabajo y realización personal.
- **Desarrollo Rural Sostenible:** Una de las apuestas a largo plazo del sector educativo en Colombia es articular la educación media (académica y técnica), en la ruralidad, con procesos

¹⁶ “sólo 55 de cada 100 estudiantes que terminan grado quinto alcanzan grado once y terminan la educación media” y únicamente “65 de cada 100 estudiantes que terminan el primer grado de bachillerato, grado sexto, terminan también grado once” en TORRES, L., CERDÁN, P., SUÁREZ, J., OBANDO, N., PABÓN, L. Y PARDO, X. Más y mejores oportunidades para los adolescentes en Colombia: la importancia de reformar la educación media. Banco Mundial, Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: 2018. P. 21- 29.



de trayectoria laboral y ocupacional, que forme en competencias para la vida a los estudiantes en todas sus dimensiones y que garantice una educación integral, pertinente y de calidad. Promover este enfoque demanda consolidar un sistema educativo que avanza en el aumento del porcentaje de las tasas de cobertura y permanencia, y favorece la igualdad de oportunidades para los adolescentes y jóvenes, cerrando la brecha entre lo urbano y lo rural.

Esta situación ha llevado a que, para el Gobierno Nacional el Campo sea una prioridad contenida en uno de los ejes estructurales del Plan Nacional de Desarrollo, la cual quedó definida en el Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad; en la misma, se contempla la importancia de las alianzas para cerrar brechas en términos educativos, productivos, sociales, tecnológicos y el fortalecimiento del campo, a través de estrategias conjuntas que permitan cumplir el objetivo de fomentar un, *“Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”*.

El Ministerio de Educación Nacional, se ha propuesto fortalecer el nivel de educación media, en aspectos de formación específicos mediante la estructuración de currículos innovadores, como vía para acceder al conocimiento; en el caso particular de zonas rurales o rurales dispersas, se hará énfasis en las revisión y reenfoque de los programas técnicos allí desarrollados, para que fortalezcan el valor agregado de la educación media y de los procesos que resulten pertinentes para la ruralidad y para que de igual manera, respondan a las necesidades de los territorios articulados con proyectos productivos.

El Ministerio de Educación diseñó e implementó una propuesta curricular que fortaleció los proyectos pedagógicos productivos para la innovación y el desarrollo sostenible en la Media Técnica Agropecuaria.

-Orientaciones Curriculares en talento digital, arte cultura y patrimonio y turismo: La oferta de formación que se brinda en educación media debe avanzar hacia la incorporación de temáticas, aprendizajes y competencias que motiven a los estudiantes, los acerquen a las realidades sociales, económicas y productivas del país y hagan que la experiencia escolar sea significativa y enriquecedora frente a la construcción de sus proyectos de vida. Para ello, el Ministerio de Educación Nacional ha avanzado en la elaboración de orientaciones curriculares para ampliarlos y enriquecerlos con temáticas que resulten atractivas para los estudiantes, se articulen con el proyecto educativo institucional y dialoguen con las oportunidades del entorno. Para ello, se ha priorizado la construcción de las orientaciones curriculares en cuatro áreas, así:

(i) Talento digital, donde se impulse la competitividad, la investigación, la innovación y la proyección del sector TI, aproximando a los jóvenes a temas como la big data, la inteligencia artificial, el cloud computing y el internet de las cosas, entre otros.

(ii) Arte, cultura y patrimonio, donde los jóvenes tengan un acercamiento a las industrias creativas y culturales, fomentando la exploración de talentos en las artes visuales, artes escénicas, música, literatura, etc., y la articulación del arte con la ciencia y tecnología.

(iii) Turismo con énfasis en segunda lengua y emprendimiento para fomentar el diseño de ideas y proyectos que, de manera creativa e innovadora, brinden soluciones a problemas del entorno de los jóvenes y amplíen su panorama de oportunidades de desarrollo personal y ocupacional.



- **Reenfoco de los programas de articulación.** El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA, realizará una revisión de la especificidad de los programas de articulación, con miras a favorecer la doble titulación de los egresados de la educación media, profundizando en competencias más generales acordes con las necesidades y el interés de los jóvenes. Bajo este propósito, la Cartera del sector educativo busca fortalecer los procesos de implementación de los programas técnicos en articulación y brindar a los jóvenes una oferta diversa y amplia para abrir oportunidades de conexión con nichos de ocupación emergentes, que aporten al desarrollo del país y favorezcan la continuidad de la cadena de formación que valida en los jóvenes competencias generales y específicas para desenvolverse y enfrentarse con las exigencias actuales en materia laboral y productiva, y continuar su proceso de formación.

En este sentido, el Gobierno Nacional prioriza en la agenda educativa el Programa de Doble Titulación, con el fin de que los estudiantes que se gradúan de grado 11° obtengan una certificación técnica laboral en articulación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y puedan continuar su trayectoria educativa, formativa o laboral.

Igualmente, como parte de esta apuesta se construirá una ruta para facilitar el tránsito hacia las modalidades técnicas profesionales, por parte de aquellos jóvenes que formaron parte de la articulación de la media, a fin de que puedan obtener esta titulación.

También, el Gobierno Nacional busca promover el tránsito hacia la formación para el trabajo de jóvenes con intereses vocacionales focalizados en demandas puntuales de inserción laboral, particularmente de jóvenes en extra-edad y en contextos rurales. Lo anterior, se encuentra en concordancia con lo definido en la línea de juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país.

- **Sistema Nacional de Seguimiento a Egresados.** Con esta herramienta se hará seguimiento a la trayectoria de los estudiantes una vez finalicen la educación media, reconociendo las variables que determinan su continuidad en el sistema educativo o su ingreso al mercado laboral, información que se constituirá como insumo al momento de definir las políticas públicas respectivas, en razón a que un acompañamiento oportuno puede prevenir la deserción escolar temprana y el ingresos al mercado laboral sin las competencias y habilidades necesarias para que los jóvenes se puedan desenvolver con éxito en este escenario.
- **Ecosistemas de Innovación.** Los ecosistemas de innovación son un mecanismo para promover la innovación educativa mediante la conexión de actores y entidades en torno a la planeación e implementación de intervenciones integrales de política educativa. En el marco de la atención y desarrollo integral de los jóvenes, se busca generar estrategias que de manera coherente configuren en cada institución educativa una oferta atractiva y pertinente para los jóvenes y sus familias, que apunte a desarrollar propuestas educativas que respondan al contexto educativo y produzcan transformaciones curriculares flexibles, creativas y participativas. Esta estrategia, permite la organización y articulación de diversos actores y entidades para aportar a la transformación de la Educación Media en los ejes estratégicos priorizados por cada ETC y acorde con los lineamientos nacionales.

Con fundamento en lo expuesto, el Ministerio de Educación Nacional considera inconveniente la propuesta de obligatoriedad de la educación después de los quince (15) años, e insiste en que se debe mantener la edad indicativa que establece el artículo 67 de la Constitución Política, al disponer que la educación será obligatoria hasta los quince años (15), esto, por cuanto se



restringiría la posibilidad de tránsito a la formación para el mundo laboral, que responde a las necesidades del contexto y a las particulares de muchas familias, principalmente en el sector rural. Por ello, la inclusión del nivel de educación media, como obligatorio, no resulta conveniente e innecesaria si se tiene en cuenta que en la actualidad no solo se garantiza la educación media, sino que se brinda una oferta para asegurar la culminación de estos procesos de educativos y permitir el tránsito de este nivel hacia los demás niveles de formación y educación.

6. DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO FRENTE A LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LOS ESTUDIANTES EN TEMAS DE NUTRICIÓN, TRANSPORTE EN ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO, SALUD Y ÚTILES ESCOLARES.

Frente al inciso sexto del artículo 67 propuesto, el cual establece que en el marco de la garantía del acceso y la permanencia en la educación el Estado procurará satisfacer las necesidades básicas de los estudiantes en temas de nutrición, transporte en zonas de difícil acceso, salud y útiles escolares, sin perjuicio del cobro a quienes puedan sufragarlos, el Ministerio de Educación Nacional considera que esta disposición propuesta resulta inconveniente y recomienda reevaluar la pertinencia de la misma, en razón de las consecuencias fiscales que acarrea, las cuales resultan de gran envergadura si se tiene en cuenta que en el marco de las funciones y competencia establecidas para el sector educación, son las entidades territoriales las llamadas a garantizar la concreción de las estrategias de bienestar, acceso y permanencia mencionadas, en virtud de la descentralización.

En este punto, esta Cartera señala que tanto la Nación como las entidades territoriales, desarrollan diferentes esfuerzos para garantizar en primer lugar, transporte y alimentación escolar a quienes así lo requieran. Para lo anterior, los departamentos y municipios hacen uso de tres fuentes específicas para financiar la implementación de esta estrategia, tal es el caso de los aportes de recursos del Sistema General de Participaciones – SGP para educación: después de haber financiado las prioridades de gasto del sector, recursos del Sistema General de Regalías - SGR- y/o recursos propios.

En tal sentido, las entidades territoriales certificadas y no certificadas en el marco de su autonomía definen la modalidad de la implementación de estrategias como la de transporte escolar de acuerdo con las características propias del territorio y la adecuación de sus necesidades, atendiendo a la cantidad de estudiantes a movilizar, la disponibilidad de medios de transporte seguros en la región, las vías de acceso a los establecimientos educativos, siguiendo los criterios establecidos por el Ministerio de Transporte y los recursos disponibles para su contratación, tal y como se encuentra regulado a través del Decreto 746 del 28 de mayo de 2020 *“Por el cual se sustituye el Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”*, que favorece la accesibilidad de la población al sistema educativo mediante mecanismos que permiten reconocer la diversidad territorial del país para promover el acceso educativo, el bienestar y la seguridad de los estudiantes en los trayectos desde y hacia las instituciones educativas; lo cual impactará positivamente en los niveles de permanencia escolar y en el logro de trayectorias educativas completas con más y mejores oportunidades de desarrollo y equidad, y sobre el cual el Ministerio de Educación Nacional reglamentó su procedimiento a través de la Resolución No. 12880 del 14 de julio de 2020 *“Por la cual se adopta el procedimiento interno para acreditar las condiciones de las zonas diferenciales de transporte escolar y la expedición del documento que refiere el numeral 2 del artículo 2.2.8.5. del Decreto 746 del 28 de mayo de 2020.”*

De igual forma y en relación con la alimentación escolar, el Programa de Alimentación Escolar - PAE busca el desarrollo integral de los niños y niñas, garantizar su permanencia escolar y



fomentar hábitos saludables para una Colombia más adecuada. Para ello, las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas construyen los estudios de costos correspondientes y apropian los recursos para conformar una bolsa común, realizan diagnósticos en las entidades territoriales y en las instituciones educativas, definen la cobertura del PAE, la modalidad de suministro y la cantidad de estudiantes a atender según los criterios de priorización.

Una vez contratado el operador encargado de suministrar los alimentos, los establecimientos educativos deben seleccionar los estudiantes con mayor vulnerabilidad y priorizarlos como beneficiarios del PAE, que dependen de factores como la edad, vulnerabilidad socioeconómica, ubicación geográfica, pertenencia a grupos étnicos o calidad de víctimas, entre otros factores y lineamientos definidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Frente al derecho a la salud, desde el Ministerio de Salud y Protección Social se ha reglamentado las medidas necesarias para garantizar que los menores de edad de padres no afiliados al sistema general de seguridad social en salud sean inscritos directamente en el Régimen Subsidiado, para garantizar su atención, siendo suficiente la declaración del padre o madre de familia, en la que manifieste no tener las condiciones para cotizar al régimen contributivo¹⁷. Así mismo, al momento de efectuar la matrícula se puede exigir el carné de vacunación y/o reporte del PAI (Programa Ampliado de Inmunización) y copia del certificado de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud vigente.

De otra parte, en lo relacionado a la entrega de útiles escolares como estrategia de bienestar, acceso y permanencia en la educación inicial, preescolar básica y media, el Ministerio de Educación Nacional ha implementado varios planes para facilitar las herramientas y materiales necesarios para mejorar el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes, enmarcados principalmente en el Plan Nacional de Lectura y Escritura – PNLE, el cual busca garantizar que estudiantes de educación preescolar, básica y media, incorporen la lectura y la escritura en su vida cotidiana y fortalezcan las competencias comunicativas. Para lograrlo, este Plan implementa las siguientes cinco líneas estratégicas:

- i) Fortalecimiento de las bibliotecas escolares y formación de mediadores de lectura y escritura (docentes, directivos docentes y bibliotecarios escolares);
- ii) Asistencia técnica a Secretarías de Educación (SE) para el fortalecimiento de bibliotecas escolares y el posicionamiento de proyectos territoriales en lectura y escritura;
- iii) Selección y entrega de una dotación de materiales bibliográficos y de lectura en diversos formatos;
- iv) Movilización, mediante el desarrollo de acciones que promuevan el interés nacional por la lectura y la escritura y que sensibilicen a las familias sobre la importancia de la lectura en el hogar.
- v) Seguimiento y evaluación, para monitorear, evaluar y rendir cuentas a la sociedad sobre las acciones adelantadas, con el fin de contar con información confiable y oportuna para la toma de decisiones y el mejoramiento de las líneas del PNLE.

El objetivo de la oferta es orientar a las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas, de manera presencial y virtual, en la implementación de planes, proyectos o estrategias relacionadas con las líneas de acción del Plan Nacional de Lectura y Escritura. Lo anterior permite:

¹⁷ Ver artículo 2.1.3.11 del Decreto 780 de 2016 y Circular Externa 23 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social.



- Fortalecer la escuela y la biblioteca escolar como ambientes de aprendizaje para el desarrollo de las competencias comunicativas de los estudiantes, a través de procesos de lectura, escritura y oralidad, soportados en la implementación del proyecto ¡Vive tu biblioteca escolar!
- Formar mediadores en lectura, escritura, oralidad y biblioteca escolar (docentes de todas las áreas y niveles, directivos docentes, bibliotecarios, familias y estudiantes).
- Brindar orientaciones para propiciar el acceso a materiales de calidad que permitan promover la apertura de espacios de lectura y el fortalecimiento de las bibliotecas escolares.
- Realizar estrategias de movilización en las comunidades educativas sobre la importancia de la lectura, la escritura, la oralidad y la biblioteca escolar.
- Fortalecer la escuela y la biblioteca escolar como ambientes de aprendizaje para el desarrollo de las competencias comunicativas de los estudiantes, a través de procesos de lectura, escritura y oralidad.

De igual forma, el Ministerio de Educación Nacional cuenta con la estrategia de materiales educativos que busca el fortalecimiento de la calidad educativa, mediante el suministro de material pedagógico que se constituyen en un componente fundamental tanto del proceso de aprendizaje de los estudiantes, como del proceso de enseñanza de los docentes. Esta estrategia busca entregar textos escolares a establecimientos educativos focalizados en los diferentes programas de este Ministerio.

En el marco de la estrategia de dotación de textos escolares para la vigencia 2020, el Ministerio de Educación Nacional tiene estimada una entrega de 9.041.330 textos de matemáticas y lenguaje a través del Programa Todos a Aprender - PTA; de competencias socioemocionales a mediante el programa de jornada única; y de inglés basado en el programa nacional de bilingüismo, que beneficiarán a 2.828.151 estudiantes y 113.126 docentes pertenecientes a 17.821 Sedes Educativas oficiales.

Así entonces, la disposición en comentario resulta innecesaria dado que, en el marco de la progresividad del derecho a la educación, el Gobierno Nacional está realizando los esfuerzos necesarios para ir asegurando el cubrimiento de las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte en zonas de difícil acceso y útiles escolares en el contexto educativo. El establecimiento inmediato implicaría para el Gobierno Nacional un impacto fiscal de tal magnitud, que podría generar la desestabilización de los demás planes y programas desarrollados por el Sector, enfocados en lograr una educación de calidad para los estudiantes de preescolar, básica, media y superior de las instituciones oficiales del país.

7. DE LAS IMPLICACIONES DE LA MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 67 FRENTE AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.

El Ministerio de Educación Nacional considera que, como una condición previa para materializar la finalidad perseguida por el proyecto de acto legislativo, sería necesaria la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política relacionados con el Sistema General de Participaciones. Lo anterior, toda vez que se tendría que incluir dentro del artículo 356 a la educación inicial y se debería modificar la fórmula de asignación de recursos, para poder asegurar la ampliación de la oferta institucional requerida para la prestación de los servicios educativos a toda la población menor de dieciocho (18) años.

En esta línea, el Gobierno Nacional con el fin de contar con recursos suficientes para ofrecer una educación de calidad desde la primera infancia en el marco de la atención integral oportuna, pertinente y de calidad, y con el objetivo de cumplir con los acuerdos suscritos con la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación– *FECODE*, relacionados con la ampliación



progresiva, descentralizada y articulada del acceso de los niños y niñas a una educación preescolar de tres grados (transición, prejardín y jardín), planteó en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”¹⁸, la reforma del Sistema General de Participaciones - SGP.

Atendiendo a este propósito, el artículo 188 de la Ley 1950 de 2019 creó una Comisión de alto nivel, encargada de elaborar una propuesta de acto legislativo orientada hacia el incremento real y progresivo de los recursos del SGP. Esta Comisión es liderada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, y está conformada por el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio del Interior, la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación, la Federación Colombiana de Municipios, Asocapitales y la Federación Nacional de Departamentos, agremiaciones, organizaciones y sectores sociales involucrados en las transferencias del Sistema General de Participaciones.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público instaló dicha Comisión el 25 de julio de 2019, sesión en la que se crearon tres mesas técnicas sectoriales (Salud, Educación, Agua Potable y Saneamiento Básico) para avanzar en el análisis y presentación de propuestas de reforma ante la Comisión de alto nivel.

Así entonces, el artículo en comento resulta inconveniente, pues genera un impacto considerable que no se encuentra previsto en la estructura actual del Sistema General de Participaciones, y no corresponde a la estrategia programática que plantea el artículo 188 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

III. CONSIDERACIONES DE ORDEN FISCAL

Los aspectos financieros del servicio educativo en el nivel de preescolar con cargo al Sistema General de Participaciones se encuentran determinados en el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, el cual establece los criterios objetivos de asignación de los recursos de participación de Educación, por concepto de i) prestación del servicio por matrícula atendida y ii) calidad que hace referencia tanto a matrícula como a gratuidad.

La distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en Educación, por concepto de población atendida¹⁹ se adelanta en el marco de las competencias señaladas para la Nación en los artículos 5 y 16 de la Ley 715 de 2001²⁰, destacándose la definición anual de la metodología para asignarlos, unas tipologías por entidad y la sujeción a la disponibilidad de recursos del Sistema.

Dichas normas, también han establecido una serie de criterios objetivos para asignar recursos de la Participación para Educación en el componente de calidad-gratuidad, a cada institución educativa en los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media.

La distribución tanto de Calidad-Matrícula como para Calidad-Gratuidad a las entidades territoriales beneficiarias (Distritos y municipios certificados y no certificados) se realiza teniendo

¹⁸ Aprobado a través de la Ley 1955 de 2019.

¹⁹ El concepto de población atendida resulta de multiplicar la asignación por alumno definida para la vigencia por zona y nivel educativo por la matrícula efectivamente atendida en la vigencia inmediatamente anterior.

²⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.



en cuenta el nivel de matrícula atendida en la vigencia anterior y debidamente reportada al Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT y las asignaciones por alumno definidas por la nación para cada nivel educativo y zona geográfica de atención (urbana, rural).

La distribución de los recursos del componente del SGP educación calidad gratuidad corresponde a la matrícula oficial reconocida, incluyendo la matrícula que se atiende a través de contratos de administración con organizaciones indígenas en el marco del Decreto 2500 de 2010²¹. Es importante aclarar que estos recursos se asignan a los distritos y municipios del país, pero la transferencia, en cumplimiento del artículo 140 de la Ley 1450 de 2011, se realiza directamente a los establecimientos educativos, de conformidad con el Decreto 1075 de 2015. Lo anterior, para compensar los ingresos directos dejados de percibir por los establecimientos educativos, en razón a la gratuidad en la educación de preescolar, básica y media, adoptada desde el 2008.

Considerando que las competencias frente a la prestación del servicio educativo en estos niveles, son responsabilidad de las entidades territoriales certificadas en educación y que la fuente de financiación de dichas competencias, especialmente de la prestación del servicio educativo, es la participación de educación del Sistema General de Participaciones – SGP, esta Cartera considera necesario aclarar que los costos derivados de la eventual aprobación de la iniciativa corresponden a elementos que deben financiarse únicamente con cargo a dicha fuente, en el marco de la normativa derivada de los artículos 356 y 357 de la Carta Política y de la Ley 715 de 2001.

Así las cosas, la implementación de la obligatoriedad desde los cero (0) hasta los dieciocho (18) años, exige contar, entre otros aspectos, con capacidad instalada de los establecimientos educativos, capacidad financiera en las Entidades Territoriales, incremento de planta de personal docente, el cual debe tener una formación especializada, sin dejar de lado que se debe contar con una infraestructura adecuada en términos de seguridad y accesibilidad, disponer de mobiliario y recursos educativos, en consonancia con lo establecido en los referentes técnicos de educación inicial. Todos estos aspectos afectan la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones y el esfuerzo propio de las entidades territoriales, las cuales son responsables directas de la prestación del servicio educativo.

El proyecto de Acto Legislativo no se refiere a las competencias ni a las fuentes de recursos de la normatividad vigente, ni tampoco tiene en cuenta las modificaciones a realizar, tanto al propio texto constitucional, como al andamiaje jurídico derivado de los artículos 356 y 357 de la Constitución.

Es muy importante resaltar que en materia fiscal, la bolsa de la participación de educación del SGP, no cuenta con la disponibilidad de recursos para financiar actividades de inversión adicionales al costo actual de la nómina docente, directiva docente y del personal administrativo del sector, al costo de la contratación de la prestación del servicio educativo con terceros, a los gastos administrativos y a las acciones para mejoramiento de la calidad que las entidades definan apalancar con cargo a las bolsas de calidad matrícula y calidad gratuidad. Por lo anterior, para el Ministerio de Educación Nacional no es viable fiscalmente cargar costos adicionales al SGP, dado que esto implicaría desfinanciación de la prestación del servicio público educativo para los niveles mencionados, en condiciones de universalidad y gratuidad.

²¹ Por el cual se reglamenta de manera transitoria la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas, con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas en el marco del proceso de construcción e implementación del sistema educativo indígena propio SEIP.



Por lo anterior, y dado que el costo adicional estimado por este Ministerio, representa el 18,6% de la apropiación actual del SGP Educación, no sería sostenible dicho incremento de acuerdo con la estructura financiera sectorial y en ese sentido, esta Cartera considera necesario antes de entrar a discutir los esquemas de financiación de los rubros mencionados en este proyecto de acto legislativo, se realicen los ajustes a las metodologías de crecimiento anual del SGP definidos en el acto legislativo 04 de 2007, la cual solo es posible a través de una nueva modificación del artículo 357 de la Constitución.

Para complementar el anterior argumento, se debe tener en cuenta que el artículo 21 de la Ley 715 de 2001, establece un límite a los costos de la prestación del servicio, sujeto a la disponibilidad de recursos de las bolsas de la participación de educación del SGP, es decir, que la Nación no puede distribuir más recursos para financiar la Educación Prescolar, Básica y Media de los que dispone para distribuir las bolsas del SGP para el sector. Por lo anterior, mientras el tamaño de la bolsa de la participación de educación no se ajuste a través de un acto legislativo que cambie el crecimiento del SGP, no se podrá desarrollar lo que propone el proyecto de acto legislativo en estudio.

Las normas actuales del sector educativo disponen la prioridad para la ejecución de los recursos del SGP, por lo cual el SGP no cuenta con espacio fiscal ni de otras fuentes para implementar el desarrollo de incluir la envergadura de ampliar los beneficiarios del SGP y la obligatoriedad de la financiación de aspectos como salud, educación, transporte y útiles escolares, a los cuales se refiere la propuesta.

Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo vigente ha establecido metas retadoras para cubrir la atención integral de la educación inicial y la prestación del servicio educativo a los estudiantes atendidos en los niveles de preescolar, enmarcada en la racionalidad de la responsabilidad fiscal, implementado un aumento paulatino de la cobertura de la población no atendida, mientras se realiza la modificación antes mencionada a los artículos 356 y 357 constitucionales.

En consecuencia, deben considerarse los costos asociados a la ampliación de la oferta institucional para prestar estos niveles a toda la población, así como su funcionamiento regular, mejoramiento de calidad y condiciones de bienestar, los cuales no son tenidos en cuenta en la exposición de motivos, por cuanto en la misma se indica que *“en la actualidad se encuentran presupuestados rubros específicos para la población objeto de esta iniciativa legislativa, lo cual no daría lugar a un impacto fiscal adicional que genere conflicto en la aprobación de la misma.”*

El presupuesto asociado en la exposición de motivos de la iniciativa legislativa corresponde al asignado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF para la prestación de los servicios en educación inicial, en el marco de sus competencias. Por lo que el análisis realizado por los autores resulta insuficiente pues la iniciativa desborda los rubros asignados para la protección de la primera infancia.

En consecuencia, es necesario que la iniciativa cuente con un informe de impacto fiscal, en cumplimiento del principio de la sostenibilidad fiscal del artículo 334 de la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual dispone que la exposición de motivos y las ponencias de las iniciativas legislativas deben incluir expresamente un concepto sobre el impacto fiscal y la fuente de ingresos adicional para el financiamiento de los costos de las medidas.

IV. RECOMENDACIONES



El Ministerio de Educación Nacional sin desconocer la importancia de la iniciativa, sugiere no continuar con el trámite legislativo por motivos de inconveniencia para el sector educación, los cuales atienden a las consideraciones técnico-jurídicas presentadas en este documento. Ellas se resumen a continuación:

- El proyecto de acto legislativo no tiene en cuenta que en el marco de la progresividad del derecho, el Gobierno Nacional ha efectuado avances importantes en materia de atención integral a la primera infancia desde las acciones adelantadas por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -CIPI y la articulación de estas medidas con el fortalecimiento de la educación de preescolar, en el marco de implementación de la Política de Estado “*De cero a siempre*”, y los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, que incluyen el desarrollo de capacidades de maestros y maestras, el fortalecimiento de ambientes y prácticas pedagógicas, el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales certificadas en educación, el diseño de la Estrategia de Acogida, Bienestar y Permanencia de las niñas y niños de transición, la consolidación de la Alianza Familia-Escuela por el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, la ampliación de la oferta y cobertura educativa, entre otras medidas.
- La iniciativa omite la importancia del papel de la familia y la comunidad en los procesos educativos y de atención integral de las niñas y los niños durante los primeros años de vida, en especial de los menores de 3 años, frente a los cuales se deben mantener y fortalecer esquemas flexibles que propendan por procesos educativos, que vinculen directamente a la familia y a la comunidad. Por lo tanto, este Ministerio considera que se debe mantener la edad indicativa que establece el artículo 67 de la Constitución Política de los 5 años y la obligatoriedad de un año de educación preescolar, entendiendo que el nivel de preescolar hace parte de la educación inicial, la cual abarca a toda la población menor de 6 años y se debe brindar mediante la articulación intersectorial.
- De igual manera, en relación con la protección del derecho a la educación de los adolescentes entre los 15 y 18 años, este Ministerio aclara que actualmente la educación media es gratuita y su garantía es obligatoria, y que la legislación facilita el tránsito a oportunidades socio ocupacionales a estudiantes que hayan culminado el nivel de educación básica, por lo cual la modificación constitucional resulta innecesaria, frente a estos aspectos ya regulados legalmente.
- Adicionalmente, frente a la educación media, el Ministerio de Educación Nacional ha avanzado en la implementación de estrategias que incentivan el aumento de su cobertura, con intervenciones y currículos pertinentes para las necesidades, intereses y realidades de los jóvenes. Dentro de las medidas adoptadas se encuentra el fortalecimiento de las trayectorias previas; la consolidación de competencias socioemocionales, ciudadanas y financieras para la construcción del proyecto de vida; la orientación socio-ocupacional; la promoción del tránsito hacia la formación para el trabajo a jóvenes con intereses vocacionales focalizados en demandas puntuales de inserción laboral.
- En relación con las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte, salud y útiles, el Gobierno nacional ha venido adelantando, fomentando y apoyando diferentes acciones en conjunto con las entidades territoriales, para el cubrimiento de dichas necesidades a través de herramientas como el Programa de Alimentación Escolar – PAE, el transporte escolar, respecto del cual en el mes de mayo del corriente año se expidió el decreto 746, por medio del cual se reglamenta las zonas diferenciales de transporte escolar, el cual favorece la accesibilidad de la población al sistema educativo mediante mecanismos que permiten



reconocer la diversidad territorial del país para promover el acceso educativo, el bienestar y la seguridad de los estudiantes en los trayectos desde y hacia las instituciones educativas; lo cual impactará positivamente en los niveles de permanencia escolar y en el logro de trayectorias educativas completas con más y mejores oportunidades de desarrollo y equidad, el registro de menores de edad de padres no afiliados al régimen subsidiado en salud y el adelantamiento del Plan Nacional de Lectura y Escritura y las estrategias de Materiales Educativo por parte del Ministerio de Educación Nacional.

- Por último, el derecho a la educación es un derecho fundamental que requiere para su materialización de la movilización de importantes recursos económicos y desarrollos normativos, reglamentarios y técnicos por parte del Estado, por lo cual, es necesario que su puesta en marcha se dé gradual y progresivamente, dadas las restricciones presupuestales y administrativas existentes. Tal y como se acordó en el Plan Nacional de Desarrollo, venimos avanzando tanto a nivel de educación inicial como de educación media en la perspectiva de promover trayectorias completas acorde a los recursos del sistema y a un trabajo articulado con las entidades territoriales. Así las cosas, por lo anterior y las consideraciones de carácter técnico, jurídico y presupuestal consideramos no continuar con el trámite legislativo, sin desconocer la importancia de la iniciativa.