



MEMORIA JUSTIFICATIVA

Código: GJ-FT-20

Versión: 2

Rige a partir de su publicación en el SIG

Entidad originadora:	Ministerio de Educación Nacional
Fecha (dd/mm/aa):	27 de julio de 2022
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por medio del cual se subroga el Capítulo 2 del Título 3, Parte 3 del Libro 2 y se adiciona la Subsección 4 a este Capítulo del Decreto 1075 de 2015, con lo cual se reglamenta la prestación del servicio de educación inicial en Colombia y se dictan otras disposiciones”</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

1.1. Problema a resolver o situación a tratar.

Es indispensable y urgente la expedición del decreto que reglamente el servicio de educación inicial en Colombia por tres razones:

1). Los términos otorgados por los artículos 5 y 27 de la Ley 1804 de 2016 para la reglamentación de la educación inicial establecen lo siguiente:

*“**Artículo 5º.** La educación inicial. La educación inicial es un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad. Se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso. Su orientación política y técnica, así como su reglamentación estarán a cargo del Ministerio de Educación Nacional y se hará de acuerdo con los principios de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. La reglamentación será de obligatorio cumplimiento para toda la oferta oficial y privada, nacional y territorial y definirá los aspectos relativos a la prestación, inspección, vigilancia y control de este derecho y proceso”.*

*“**Artículo 27.** Reglamentación. El Gobierno nacional, en un término no superior de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley deberá expedir los decretos reglamentarios para su cumplimiento”.*
(subrayado fuera de texto).

2). Es relevante armonizar la prestación del servicio de educación inicial y el nivel preescolar del sistema educativo formal, teniendo en cuenta que la Ley 1098 de 2006 y la Ley 1804 de 2016 amplían el sentido de la educación inicial y la legitiman como un derecho de todas las niñas y niños menores de seis (6) años de edad, de manera que la prestación del servicio educativo en el nivel preescolar, que está dirigido a las niñas y niños entre tres (3) y cinco (5) años de edad, hace parte de su garantía. Bajo este marco normativo, que busca asegurar el desarrollo integral y el aprendizaje de las niñas y niños en primera infancia, el Ministerio de Educación Nacional ha venido armonizando las condiciones de calidad y la línea técnica, pedagógica y normativa de la educación inicial, de manera que se entienda que el servicio de educación preescolar es una de las maneras de materializar este derecho, lo cual requiere un sustento jurídico y reglamentario.

3). Es importante determinar las competencias de las entidades territoriales frente a la prestación del servicio educativo en educación inicial, incluyendo la inspección y vigilancia.



1.2. Alternativas de intervención que fueron tenidas en consideración (elaboración de una norma, asignación de mayor presupuesto, fortalecimiento de mecanismos de vigilancia, etc.).

La opción de intervención es la expedición de un decreto que desarrolle la reglamentación de la educación inicial en el país, la cual no se ha establecido hasta el momento. Se opta por una *subrogación del Capítulo 2 del Título 3, Parte 3 del Libro 2 y la adición de una Subsección 4 a este capítulo del Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*, debido a que este capítulo aborda actualmente la prestación del servicio educativo en el nivel preescolar, dirigido a los niños y niñas de tres (3) a cinco (5) años, el cual está contenido dentro del rango de edad definido por el artículo 5 de la Ley 1804 de 2016 para la educación inicial, que corresponde a los niños y niñas desde cero (0) hasta menores de seis (6) años.

De esta manera, además de establecer las disposiciones aplicables a todos los servicios educativos para los niños y niñas en primera infancia, la subrogación y adición de este capítulo permite armonizar la prestación del servicio educativo en el nivel preescolar con los referentes técnicos de la educación inicial, los cuales fueron definidos por el Ministerio de Educación Nacional desde 2014. Aunque los esfuerzos del sector en los últimos años han consistido en impulsar la línea técnica, pedagógica y normativa de la educación inicial en el nivel preescolar, no se han asumido como su única orientación debido a que persisten disposiciones normativas y técnicas para este nivel que fueron desarrolladas antes de los referentes. Se busca entonces unificar el marco técnico y normativo que orienta la educación para todos los niños y niñas menores de seis (6) años, entendiendo que la primera infancia que es la etapa de vida más importante para transformar el capital humano de la sociedad y una de las apuestas más importantes del Gobierno Nacional.

1.3. Metodología de evaluación para la toma de la decisión de expedir la norma (análisis multicriterio, costo-efectividad, costo-beneficio).

La decisión de expedir el acto administrativo tiene en cuenta elementos cualitativos y cuantitativos que se asocian a un análisis multicriterio. Por un lado, se tienen razones normativas relacionadas con la necesidad de reglamentar la Ley 1804 de 2016 en lo relativo a la prestación del servicio de educación inicial, para lo cual es necesario establecer disposiciones reglamentarias que no se han establecido previamente, se debe cumplir un plazo establecido en la propia Ley, y se deben definir competencias institucionales para la implementación de lo que se reglamenta.

Por otro lado, los análisis cuantitativos realizados permitieron determinar un impacto económico asociado únicamente a los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP del sector educativo, por cuanto se relacionan con planta docente, pero para los cuales se establecen disposiciones en este acto administrativo que permiten que sus costos se puedan asumir progresivamente con cargo a los recursos existentes, y conforme a los estudios técnicos y financieros de las entidades territoriales certificadas en educación, que sean viabilizados por el Ministerio de Educación Nacional. En consecuencia, su expedición no sólo resuelve una necesidad de reglamentación inmediata para el sector educativo, sino que logra mitigar el efecto económico asociado a su implementación.

1.4. En caso de que la opción más adecuada sea la elaboración de una norma, se debe justificar y documentar las razones por las que se optó por dicha alternativa identificando los fundamentos y antecedentes para su expedición.

La Constitución Política de Colombia, a través de su artículo 44, establece la prevalencia de los derechos de los niños y las niñas frente a los derechos de los demás, e indica que corresponde a la familia, a la sociedad y al Estado, asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.



Así mismo, a través del artículo 67, la Constitución consagra la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; que el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la misma, y que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia con el fin de velar por su calidad, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a las niñas y los niños, las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

En Colombia, el servicio educativo fue regulado a través de la Ley 115 de 1994 “*Ley General de Educación*” la cual, reconoció que el servicio estaba conformado por tres categorías, a saber: 1. La educación formal. 2. La educación para el trabajo y el desarrollo humano (antes denominada educación no formal) y 3. La educación informal.

En lo que respecta a la educación formal, ésta se caracteriza por estructurarse en niveles educativos (preescolar, básica y media), ciclos (básica primaria y secundaria) y grados (1º a 11). En lo relacionado con el nivel preescolar, la Ley 115 y el Decreto 1075 de 2015 – Único Reglamentario del Sector Educación, establecen que está compuesto por tres (3) grados: prejardín, dirigido a niños y niñas de tres (3) años de edad, 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 señalado en la Constitución.

Sin embargo, con posterioridad a la expedición de la Ley 115 de 1994, el Estado colombiano ha evolucionado técnica, política y normativamente en lo concerniente a los servicios educativos que deben recibir las niñas y los niños en primera infancia, etapa que de conformidad con las disposiciones del artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 “Código de Infancia y Adolescencia”, comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. La inclusión de los cero (0) años en la franja poblacional implicó reconocer que los servicios de educación inicial también deben dirigirse a las mujeres gestantes, con el fin de promover su participación y resignificar los imaginarios relacionados con el cuidado y la crianza, siendo movilizadoras de experiencias que le permitan al bebé construir vínculos con la familia, conectarse con los cuidadores principales a través del juego, la narración de historias, la música, entre otras acciones. Estas experiencias enriquecen el desarrollo y permiten que desde el vientre las niñas y niños en gestación construyan vínculos con sus familias a través de interacciones afectuosas y sensibles, que les dan seguridad y confianza.

El Código de Infancia y Adolescencia, a través de su artículo 29, estableció que la primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano, que desde esta etapa los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en ese Código; y 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.

Posteriormente, el Gobierno Nacional implementó la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, denominada “*De Cero a Siempre*”, la cual fue establecida como Política de Estado a través de la Ley 1804 de 2016, cuya implementación ha buscado articular y promover el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones en favor de la atención integral que debe asegurarse para cada niña y niño de acuerdo con su edad, contexto y condición, y cobija aspectos básicos que requieren para su normal y adecuado desarrollo, como educación inicial, nutrición, protección, salud y cuidado. En ese orden de ideas, la educación inicial es uno de los elementos estructurantes que debe articularse y complementarse con los demás, para que la atención a los niños y las niñas en primera infancia sea integral.

Este propósito de protección a la primera infancia se vio reflejado en varios Planes Nacionales de Desarrollo



que resaltaron la importancia de promover y garantizar los derechos y el desarrollo integral de las niñas y los niños entre cero (0) y seis (6) años de edad, como los artículos 136 y 137 de la Ley 1450 de 2011 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 –‘Prosperidad para Todos’”*, y el artículo 56 de Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”, “Todos por un nuevo país”* que reconocían también a la educación inicial como un derecho de los niños y niñas menores de 5 años; y ordenaba al Gobierno Nacional a reglamentar su articulación con el servicio educativo.

Con la entrada en vigencia 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 y se dictan otras disposiciones”*, se definió la educación inicial como un proceso educativo pedagógico intencionado, permanente y estructurado, a través del cual, los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, estableciendo que la familia es un actor central de dicho proceso (artículo 5). Así mismo, se dispuso que la orientación política y técnica de la educación inicial, así como su reglamentación, estarían a cargo del Ministerio de Educación Nacional, como sector competente para direccionar la política educativa, en el marco de los principios de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia *“De Cero a Siempre”*. El artículo 5 establece que la reglamentación será de obligatorio cumplimiento para toda la oferta oficial y privada, nacional y territorial y definirá los aspectos relativos a la prestación, inspección, vigilancia y control de este derecho y proceso.

En el marco de dichas disposiciones, el Ministerio de Educación Nacional ha desarrollado todas las acciones necesarias y pertinentes para el posicionamiento, orientación y ejecución de la política pública de educación inicial en el país, generando lineamientos técnicos y pedagógicos; y realizando un trabajo técnico y de acompañamiento a las entidades territoriales para su implementación, lo cual hace parte de la facultad reglamentaria que se ha pretendido materializar en los últimos años a través de la expedición de un decreto.

Al respecto, se han elaborado dos (2) proyectos de decreto que en su momento se construyeron con entidades gubernamentales y de la sociedad civil que adelantan acciones en el marco de la atención integral a la primera infancia, tales como la Consejería Presidencial de Primera Infancia (actual Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia), el ICBF, Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Cultura, Entidades Territoriales Certificadas en Educación, la Asociación de Fundaciones Empresariales y las Fundaciones Propal, Carulla, Génesis, Saldarriaga Concha, y con la ciudadanía a través de escenarios de naturaleza virtual y a través de la realización de ocho talleres departamentales. Ambos proyectos de decreto fueron publicados en la página web del Ministerio de Educación Nacional en noviembre de 2017 y abril de 2018, respectivamente, y sobre ellas se recibieron más de 340 observaciones de la ciudadanía.

Estos proyectos de decreto tuvieron dificultades de orden legal y presupuestal para su expedición en los términos dispuestos en la Ley 1804 de 2016. Las dificultades de carácter legal se relacionaron con las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de las entidades territoriales certificadas en educación, que en virtud de las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001, se limitan sólo a la educación preescolar del sistema educativo formal. Por su parte, las dificultades de orden presupuestal se relacionaron con el concepto de inviabilidad financiera emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹ sobre la propuesta que contemplaba el proyecto de decreto construido en 2018 con respecto a la inspección, vigilancia y control.

¹ El Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante radicado Nro. 2018-ER-148317 del 25 de junio de 2018, devolvió el proyecto de decreto firmado por la Ministra de Educación Nacional, manifestando: *“Es de resaltar que el Director General de Presupuesto Público Nacional se abstiene de emitir concepto favorable toda vez que, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional, el Sistema General de Participaciones presenta un faltante de apropiación para la actual vigencia por un valor de \$550mm.”* Este oficio acompañó con los conceptos emitidos por la Directora General de Apoyo Fiscal y el Director General de Presupuesto Público Nacional, mediante los memorandos No.3-2018-010216 y 3-2018-010452 del 14 y 19 de junio, respectivamente.



Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional ha trabajado constantemente en la realización de ajustes estructurales a la propuesta de decreto recibida desde el inicio del actual Gobierno, con el fin de alinear sus disposiciones a las necesidades de país y a las metas y objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo. Para lograr este propósito, se requirió la revisión de fondo de las condiciones de prestación y orientación del servicio educativo en el país, con el fin de determinar el esquema de reglamentación más viable para la educación inicial.

En tanto el Gobierno Nacional reconoce la necesidad de recursos y la responsabilidad de asegurar las condiciones para que los niños y niñas accedan y disfruten de una educación inicial en el marco de la atención integral oportuna, pertinente y de calidad, se planteó la reforma del Sistema General de Participaciones – SGP en el Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de que el sistema educativo contara con los recursos necesarios para llevar a cabo la prestación del servicio educativo. Así quedó expresado en el artículo 188 de la Ley 1955 de 2019:

“COMISIÓN PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. Créase una Comisión de alto nivel, que se instalará dentro de los dos (2) meses siguientes contados a partir de la expedición y entrada en vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo, y sesionará durante los seis (6) meses siguientes, para elaborar una propuesta de acto legislativo que incremente real y progresivamente los recursos del Sistema General de Participaciones.

La Comisión estará bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, y harán parte de ella: 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.”

No obstante, el sistema educativo se vio abocado en 2020 y 2021 a hacerle frente a la pandemia ocasionada por el COVID-19, lo que implicó redoblar esfuerzos para atender la emergencia sanitaria y cumplir con las metas propuestas por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, centrando la mayor parte de sus acciones y recursos hacia el fortalecimiento del servicio educativo en el marco de la situación atípica por la que tuvo que atravesar el planeta entero.

Debido a que no se pudo adelantar el trámite de reforma del SGP, el proyecto de decreto se ajustó de manera que el impacto económico está asociado únicamente a los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP del sector educativo en relación con la planta docente, y para que su implementación se pueda asumir de forma progresiva con cargo a los recursos disponibles en el sector y conforme a los estudios técnicos y financieros de las entidades territoriales certificadas en educación, que sean viabilizados por el Ministerio de Educación Nacional. Por tanto, es oportuno, necesario y urgente expedir esta reglamentación, ya que no genera impacto fiscal inmediato y además permite dar cumplimiento al plazo para su expedición, que fue definido en el artículo 27 de la Ley 1804 de 2016.

1.5. Identificación de entidades, actores y grupos de valor que pueden contribuir en la construcción del proyecto normativo a través de comunicación directa, mesas de trabajo, grupos focales, foros, entre otros mecanismos de consulta pública. Para el desarrollo correcto de la actividad de debe seguir los lineamientos establecidos en el Procedimiento de Participación ciudadana en la gestión pública PL-PR-09, Procedimiento de Diseño y Formulación de Política DP-PR-01 y Procedimiento de Diseño de Instrumentos DP-PR-02.



Como se mencionó anteriormente, en 2017 y 2018 se publicaron dos (2) proyectos de decreto reglamentario de la educación inicial, que en su momento se construyeron con entidades gubernamentales y de la sociedad civil que adelantan acciones en el marco de la atención integral a la primera infancia, tales como la Consejería Presidencial de Primera Infancia (actual Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia), el ICBF, Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Cultura, Entidades Territoriales Certificadas en Educación, la Asociación de Fundaciones Empresariales y las Fundaciones Propal, Carulla, Génesis, Saldarriaga Concha, y con la ciudadanía a través de escenarios de naturaleza virtual y a través de la realización de ocho talleres departamentales.

A partir de ellos y teniendo en cuenta los análisis cuantitativos para que el proyecto de decreto no genere impacto fiscal inmediato, sino que se pueda implementar con los recursos que tiene actualmente el sector educativo a través del SGP, sin depender de su reforma, el proyecto de decreto se puso a disposición de la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia, como entidad que coordina la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, de la cual se recibieron observaciones y se realizaron los ajustes pertinentes.

Además de lo anterior, entre el 19 de mayo y el 4 de junio de 2022 se publicó este proyecto de decreto para observaciones de la ciudadanía, en virtud de lo cual se recibieron 96 observaciones de 210 personas, que implicaron la realización de los siguientes ajustes al texto:

- Cambiar el término “central” por “fundamental” en el décimo considerando, en relación con la participación de la familia en el proceso de desarrollo de los niños y niñas.
- Agregar la expresión “de acuerdo con sus características” en el numeral 2 del artículo 2.3.3.2.1.3 Objetivos de la educación inicial.
- Agregar el texto “en la educación inicial” en el numeral 2 del artículo 2.3.3.2.2.3.1 Adecuación del Proyecto Educativo.
- Agregar el texto “proceso de desarrollo y educativo” en el numeral 4 del artículo 2.3.3.2.2.3.4 Valoración y seguimiento del desarrollo y aprendizaje.

Por otra parte, el 4 de junio se recibió un documento con propuestas de ajuste por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, con el cual se realizó una mesa técnica y se concertaron los ajustes finales a incorporar. Al Instituto Nacional para Sordos – INSOR y el Instituto Nacional de Ciegos – INCI se enviaron oficios el 20 de mayo con la propuesta de decreto para su revisión y concepto. Por parte del INCI no se recibió respuesta, mientras que el INSOR envió su respuesta el 24 de junio, posteriormente al plazo requerido. Como resultado de sus observaciones, se realizó un ajuste en el séptimo considerando del proyecto de decreto, referido a agregar la Ley 1346 de 2009 “*Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”, como parte de los referentes normativos de la educación para los niños y niñas con discapacidad.

También se recibió un oficio conjunto de la Secretaría de Educación y la Secretaría Distrital de Integración Social el 29 de junio, con base en el cual se realizaron dos ajustes adicionales a la propuesta de decreto:

- Agregar al párrafo 1 del artículo 2.3.3.2.2.1.1. sobre la prestación del servicio de educación inicial, que el Ministerio de Educación Nacional establecerá las condiciones y los procedimientos requeridos para el reconocimiento formal de los servicios de educación inicial de las entidades territoriales y de los prestadores de servicios educativos no oficiales que brindan el servicio de educación inicial y que no ofrezcan el grado obligatorio de transición del nivel preescolar.



- Agregar el texto “los otros grados podrán ser prestados por otros oferentes” al final del tercer inciso del artículo 2.3.3.2.2.1.2., que establece los ciclos de la educación inicial, para aclarar que los grados pre jardín y jardín pueden ser prestados por oferentes distintos a los establecimientos educativos, a diferencia del grado transición, que sólo puede ser prestado por dichos establecimientos, al ser el grado obligatorio establecido en el artículo 67 de la Constitución Política.

1.6. Documentación de la realización de actuaciones de consulta pública durante la preparación del proyecto normativo.

No se llevaron a cabo actuaciones de consulta pública distintas de la prevista en el numeral 8 del artículo 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el artículo 3 de la Resolución 07651 de 2017, modificada por la Resolución 11967 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional.

1.7. Definición de necesidad o no de realizar procesos asociados a la implementación de la norma, así como la conveniencia de someterla a una evaluación ex post.

No existe la necesidad de una evaluación ex post.

1.8. Documentación del resultado de las consultas externas necesarias, dependiendo de si se trata de la creación o modificación de un trámite, o si pudiese afectar la libre competencia, etc. de acuerdo con lo previsto en el formato de memoria justificativa. (ver anexos).

No aplica.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El proyecto de decreto tiene por objeto reglamentar la educación inicial como servicio educativo para las niñas y niños menores de seis (6) años, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 115 de 1994, la Ley 1098 de 2006 y la Ley 1804 de 2016, estableciendo sus disposiciones generales, definiendo su marco de calidad, organizando su prestación y precisando las responsabilidades del Estado, las entidades territoriales certificadas en educación y los prestadores del servicio de educación inicial. Adicionalmente, establece la implementación progresiva de algunas de sus disposiciones.

La regulación también abarca a las mujeres gestantes, debido a los avances científicos que señalan que el desarrollo infantil inicia desde esta etapa de la vida. Al respecto, la Ley 1804 de 2016 reconoce a las mujeres gestantes como parte del propósito de la Política de Estado para el Desarrollo integral de la Primera infancia “*De Cero a Siempre*” establecido en su artículo 1, al señalar que esta política “*busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad*”. Así mismo, en la definición de la Política realizada en el artículo 2 de la Ley indica que esta busca “*la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad*”.

La norma tiene como ámbito de aplicación todo el territorio nacional y está dirigida a las entidades del orden nacional y territorial, a los establecimientos educativos y a otros prestadores de servicios educativos que, bajo cualquier denominación, ofrezcan el servicio de educación inicial a las niñas y los niños menores de seis (6) años.



Cabe recordar que los establecimientos educativos están definidos en el artículo 138 de la Ley 115 de 1994 como *“toda institución de carácter estatal, privada o de economía solidaria organizada con el fin de prestar el servicio público educativo en los términos fijados por esta Ley.”*

El establecimiento educativo debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Tener licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial;*
- b) Disponer de una estructura administrativa, una planta física y medios educativos adecuados, y*
- c) Ofrecer un proyecto educativo institucional.”*

En tanto este artículo también señala que *“Los establecimientos educativos por niveles y grados, deben contar con la infraestructura administrativa y soportes de la actividad pedagógica para ofrecer al menos un grado de preescolar y los nueve grados de educación básica”*, y que el proyecto de decreto reconoce que el nivel preescolar hace parte de la educación inicial, todos los establecimientos educativos quedan cobijados por esta normatividad.

Así mismo, la referencia a *“los prestadores de servicios educativos que, bajo cualquier denominación, ofrezcan el servicio de educación inicial”*, obedece a que el Ministerio de Educación Nacional, a través del Registro Único de Prestadores de Educación Inicial - RUPEI, ha podido evidenciar que los prestadores privados de educación inicial, identificados por las entidades territoriales certificadas en educación, adquieren múltiples nombres como guarderías, hogares infantiles, centros de estimulación, asociaciones, academias, seminarios, centros de desarrollo infantil o integral, unidades, liceos, gimnasios, institutos, entre otros. De esta manera, la expresión *“bajo cualquier denominación”* busca englobar esta diversidad de denominaciones, en lugar de acudir a una lista de nombres que pueda dar a entender que algunos servicios quedan por fuera del ámbito de aplicación.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.

1. El artículo 189 de la Constitución Política en su numeral 11 establece que corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.
2. El numeral 21 del artículo 189 de la Constitución Política establece que le corresponde al Presidente de la República *“Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley”*.
3. El artículo 5 de la Ley 1804 de 2016 dispone que *“La educación inicial es un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad. Se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso. Su orientación política y técnica, así como su reglamentación estarán a cargo del Ministerio de Educación Nacional y se hará de acuerdo con los principios de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. La reglamentación será de obligatorio cumplimiento para toda la oferta oficial y privada, nacional y territorial y definirá los aspectos relativos a la prestación, inspección, vigilancia y control de este derecho y proceso. Se resalta que, en esta disposición, el legislador indicó que el Ministerio de Educación Nacional debía expedir una reglamentación que contuviera aspectos referidos a la*



prestación, dándole así la connotación de servicio a la educación inicial y otorgándole la facultad reglamentaria de su organización a la luz de las disposiciones del sistema educativo, que contempla los ciclos y el reconocimiento de prestadores no oficiales.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

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” no tiene límite en su vigencia.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas.

El proyecto de decreto subroga el Capítulo 2 del Título 3, Parte 3, Libro 2 y adiciona una subsección a este Capítulo del Decreto 1075 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).

No hay decisiones judiciales de cierre sobre la materia relacionadas o que tengan impacto relevante en la expedición del decreto.

3.5. Circunstancias jurídicas adicionales.

Como se manifestó anteriormente, una dificultad de carácter legal que se identificó en los anteriores proyectos de decreto reglamentario, tiene que ver con las funciones de inspección y vigilancia a cargo de las entidades territoriales certificadas en educación, que, en virtud de las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001, se limitan sólo a la educación preescolar del sistema educativo formal, y no abarcan la totalidad de la educación inicial.

Aunque el marco legal de la educación inicial es el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 y el artículo 5 de la Ley 1804 de 2016, en sus disposiciones no se establece la competencia legal relacionada con la inspección y vigilancia. Al respecto, el artículo 5 de la Ley 1804 de 2016 dispone que “Su orientación política y técnica, así como su reglamentación estarán a cargo del Ministerio de Educación Nacional y se hará de acuerdo con los principios de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. La reglamentación será de obligatorio cumplimiento para toda la oferta oficial y privada, nacional y territorial y definirá los aspectos relativos a la prestación, inspección, vigilancia y control de este derecho y proceso.” En tanto la ley no estableció la competencia de inspección y vigilancia de la educación inicial en las entidades territoriales, este decreto busca suplir dicha situación a partir de las disposiciones legales generales del sector educativo.

Al respecto, se resalta que, en el marco de la descentralización y estructura de la organización del sistema educativo colombiano, las entidades territoriales certificadas en educación son las llamadas a ejercer estas funciones, de acuerdo con lo establecido en los artículos 6 y 7 de la Ley 715 de 2001, que disponen:

Artículo 6º. Competencias de los departamentos. *Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias:*

(...)

6.2. Competencias frente a los municipios no certificados.

(...)



6.2.1. *Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los **niveles de preescolar, básica, media** en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.*

6.2.2. *Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley.*

(...)

6.2.7. **Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.**

(...)

Artículo 7º. Competencias de los distritos y los municipios certificados.

7.1. *Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los **niveles de preescolar, básica y media**, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.*

7.2. *Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento.*

(...)

7.8. **Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.**

(Negrillas fuera de texto).

Igualmente, el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006 establece que “*Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes*” y que “*En el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia*”. Lo anterior implica que las entidades territoriales, en cabeza de sus alcaldes y gobernadores, deben liderar políticas públicas a nivel local dirigidas a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, lo cual incluye, por supuesto, a los niños y niñas en primera infancia.

En la misma línea, el artículo 6 de la Ley 1804 de 2016 estipula que “*La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, adoptada por medio de la presente ley, deberá ser implementada en todo el territorio nacional por cada uno de los actores oficiales y privados, tanto del orden nacional como local, que tienen incidencia en el proceso de desarrollo integral entre los cero (0) y los seis (6) años de edad*”, lo cual se debe realizar “*de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006*”. En complemento, el artículo 22 de la misma Ley señala que la implementación territorial de la Política de Estado “*deberá hacerse a partir de las competencias y funciones que los alcaldes y gobernadores tienen en relación con la garantía de los derechos de los niños y las niñas*”.

Por tanto, partiendo de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y de las responsabilidades señaladas para los alcaldes y gobernadores en las Leyes 1098 de 2006 y 1804 de 2016 frente a la garantía de los derechos de los niños y niñas, y reconociendo que la educación inicial es un derecho impostergable en la primera infancia, este proyecto de decreto define las responsabilidades de las entidades territoriales certificadas en educación en relación con la educación inicial y orienta el ejercicio de la inspección y vigilancia, en virtud de las facultades otorgadas al Ministerio de Educación Nacional en el artículo 5 de la Ley 1804 de 2016.



3.6. Verificación inclusión en agenda regulatoria cuando corresponda.

El proyecto de decreto se encuentra incluido en la Agenda Regulatoria 2022.

4. IMPACTO ECONÓMICO

El Ministerio de Educación Nacional realizó un análisis cuantitativo para optimizar los recursos humanos y financieros y atender lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2.3.3.2.2.1.2. del proyecto de decreto, que establece:

“Parágrafo 2. La relación de niñas y niños por docente en el primer ciclo se organizará de acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional en los referentes técnicos de la educación inicial. En el segundo ciclo se organizará de la siguiente manera: para los grados de Prejardín y Jardín la relación será de máximo 20 niñas y niños en zonas urbanas y 15 en zonas rurales por docente; para el grado transición y con base en lo establecido en el artículo 2.4.6.1.2.4. del presente decreto, la relación será de entre 20 y 25 niñas y niños máximo por docente en zonas urbanas, y entre 15 y 18 niños y niñas máximo por docente en zonas rurales.

Estas relaciones técnicas de niñas y niños por docente se alcanzarán progresivamente, a partir de los excedentes de personal que resultaren de la redistribución de plantas de los establecimientos educativos en las Entidades Territoriales Certificadas en educación y la incorporación progresiva de los demás docentes que se requieran, de acuerdo con los estudios viabilizados técnica y financieramente por el Ministerio de Educación Nacional”.

Estas relaciones técnicas tienen sustento en los referentes técnicos de la educación inicial definidos por el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -CIPi, los cuales establecen la línea técnica y pedagógica que orienta el desarrollo de los procesos educativos de calidad a las niñas y niños en primera infancia. Entre estos referentes se encuentra la serie de *“Orientaciones para favorecer la calidad de la educación inicial”*, que proporciona información en torno a los componentes, procesos y actividades que deben desarrollarse para brindar una educación inicial de calidad enmarcada en la atención integral.

Particularmente, la Guía No. 51 *“Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad institucional de educación inicial”* presenta los componentes y estándares de calidad para la organización del servicio en dicha modalidad, la cual es compatible con la atención en educación inicial que se brinda en estos grados. El componente de talento humano de esta guía establece el número de niñas y niños y el perfil definido en los estándares en términos de formación y experiencia, según la función a desempeñar, tal como se indica en la siguiente tabla:

Rangos de edad	Niños y niñas	Docente	Auxiliar pedagógica
3-12 meses	10	1	1
13-23 meses	10	1	1
24-36 meses	15	1	Uno por cada 30 a 40 niñas y niños
37-48 meses	20	1	
49-60 meses	20	1	



Como se puede observar, la actualización de relaciones técnicas establecida en el proyecto de decreto es consistente con los parámetros establecidos en los referentes técnicos de la educación inicial. Allí se indica una relación de máximo 20 niños y niñas por cada docente para los grados prejardín, jardín y transición, debido a que son grados dirigidos a niños y niñas con edades entre los tres (3) años (36 meses) y cinco (5) años (60 meses). Para las zonas rurales se establece una relación técnica inferior, en este caso de 15 niños y niñas por cada docente, teniendo en cuenta que la dispersión poblacional dificulta la conformación de grupos más amplios.

Para el grado transición se establecen rangos de relaciones técnicas en ambas zonas (de 20 a 25 en zona urbana y de 15 a 18 en zona rural), con el fin de alcanzarlas progresivamente. Esto se debe a que este grado concentra el 93% de la matrícula oficial en preescolar, por lo cual es más complejo alcanzar los parámetros establecidos en la propuesta de decreto partiendo de la situación actual, que es de 26 niños y niñas por docente en promedio.

Con base en la distribución de la matrícula en los grados Prejardín-Jardín y Transición, tanto en zona rural como urbana, desde el Ministerio de Educación Nacional se calcularon los costos asociados a alcanzar estas relaciones técnicas partiendo de la situación actual, los cuales se resumen en la siguiente tabla:

Año	Urbano		Rural		Total	
	25 niños	20 niños	18 niños	15 niños	Mayor	Menor
2022	53.621.296.800	245.228.064.032	42.628.930.956	92.139.261.668	96.250.227.756	337.367.325.700
2023	54.202.194.182	260.420.764.792	43.075.775.096	97.992.919.902	97.277.969.278	358.413.684.694
2024	54.783.091.564	274.094.195.476	43.522.619.236	102.729.467.786	98.305.710.800	376.823.663.262
2025	55.319.304.532	288.661.314.440	43.924.778.962	108.270.335.122	99.244.083.494	396.931.649.562
2026	55.855.517.500	304.077.437.270	44.326.938.688	114.570.837.496	100.182.456.188	418.648.274.766
2027	56.391.730.468	320.297.879.552	44.729.098.414	121.630.974.908	101.120.828.882	441.928.854.460
2028	56.883.259.022	337.322.641.286	45.131.258.140	129.450.747.358	102.014.517.162	466.773.388.644
2029	57.374.787.576	355.151.722.472	45.488.733.452	137.985.470.432	102.863.521.028	493.137.192.904
2030	57.866.316.130	373.740.438.696	45.846.208.764	147.190.459.716	103.712.524.894	520.930.898.412
2031	58.313.160.270	393.088.789.958	46.203.684.076	157.065.715.210	104.516.844.346	550.154.505.168
2032	58.760.004.410	413.152.091.844	46.561.159.388	167.611.236.914	105.321.163.798	580.763.328.758
2033	59.206.848.550	433.885.659.940	46.873.950.286	178.827.024.828	106.080.798.836	612.712.684.768
2034	59.653.692.690	455.334.178.660	47.186.741.184	190.668.394.538	106.840.433.874	646.002.573.198
2035	59.832.430.346	475.352.796.132	47.320.794.426	202.241.657.764	107.153.224.772	677.594.453.896

Fuente: Cálculos basados en datos OAPF-MEN.

En tanto este es el único componente del proyecto de Decreto que tiene impacto fiscal, es importante señalar que este costo se cubriría progresivamente con cargo a los excedentes de planta docente de las diferentes entidades territoriales certificadas en educación, de acuerdo con la matrícula oficial para los diferentes niveles y conforme a los estudios técnicos y financieros que sean viabilizados por el Ministerio de Educación Nacional. Por lo anterior, se estima que el presente decreto solamente tendrá impacto sobre los recursos Sistema General de Participaciones – SGP para el sector educativo, pero el cumplimiento de sus disposiciones se adelantará de forma progresiva con cargo a excedentes de planta.



5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No se requieren nuevos recursos del Sistema General de Participaciones – SGP del sector educación de manera inmediata, debido a que, como se mencionó anteriormente, este costo se cubrirá progresivamente con cargo a los excedentes de planta docente en las diferentes entidades territoriales certificadas en educación, y conforme a los estudios técnicos y financieros que sean viabilizados por el Ministerio de Educación Nacional.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

No genera impacto ambiental o sobre patrimonio cultural de la Nación

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

Se anexan los estudios técnicos presupuestales realizados.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	No aplica
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	No aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	No aplica
Otro	Anexo técnico y estudios técnicos presupuestales.

Aprobó:

LUIS GUSTAVO FERRO MAYA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

CONSTANZA LILIANA ALARCÓN PARRAGA

Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media

NANCY ELIZABETH MORENO SEGURA

Jefe de la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas (E)