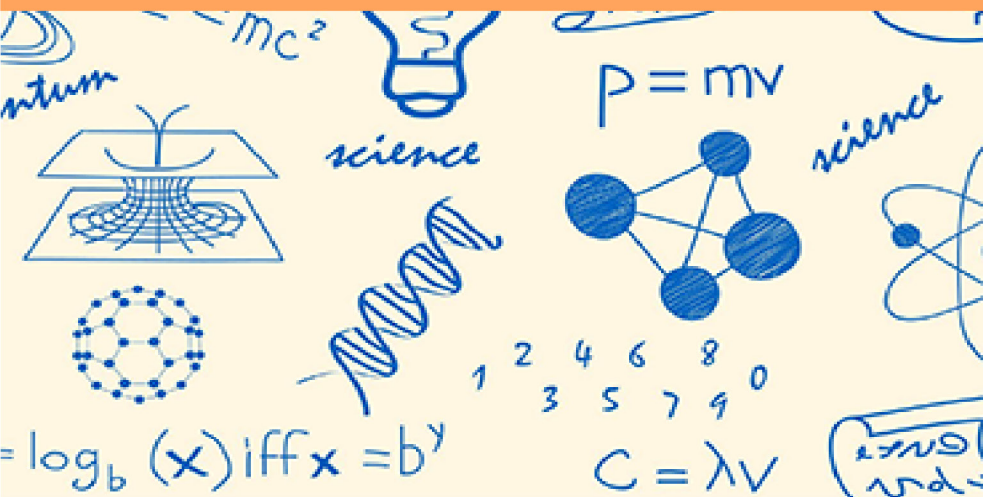


El derecho a la educación inicial en Colombia: ¿una omisión legislativa?

Melisa López Hernández

Colección La Educación al Derecho Vol. 7



El derecho a la educación inicial en Colombia: ¿una omisión legislativa?

Instituto para la Investigación Educativa
y el Desarrollo Pedagógico
IDEP

El derecho a la educación inicial en
Colombia: ¿una omisión legislativa?

Melisa López Hernández¹

Bogotá 2020

¹ Doctora en Derecho Público, Université de Grenoble Alpes, Francia.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
EDUCACIÓN
Claudia López Hernández (Alcaldesa)

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN INICIAL EN COLOMBIA ¿UNA OMISIÓN LEGISLATIVA?
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP
© Autores

Melisa López Hernández

© IDEP

Director General: Alexander Rubio Álvarez
Subdirector Administrativo, financiero y de control disciplinario: Camilo Andrés Blanco López
Jefe Oficina Asesora Jurídica: Juan Manuel Ramírez Montes
Coordinación Editorial: Diana María Prada Romero

ISBN digital: 978-958-5584-77-8

Título de la serie: Colección La Educación al Derecho
Director Académico Colección: Camilo Andrés Blanco López

Publicación como resultado del desarrollo de la agenda de investigación: cerrando brechas (estrategia no 02) y de las actividades del grupo de investigación “La Educación al Derecho” avalado por el IDEP ante el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación.

Este libro se podrá reproducir y/o traducir siempre que se indique la fuente y no se utilice con fines lucrativos, previa autorización escrita del IDEP

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP
Avenida calle 26 No. 69D – 91, oficinas 805 y 806 Torre Peatonal – Centro Empresarial
Arrecife. Teléfono (571) 263 06 03. www.idep.edu.co – idep@idep.edu.co

Bogotá, D.C. – Colombia

Impreso en Colombia

Año 2020

Tabla de contenido

Prólogo.....	6
Introducción	8
1. Referentes internacionales del derecho a la educación inicial	10
1.1 Convención de la Organización de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989).....	11
1.2 Las normas de “Sof Law” en materia de educación inicial	13
2. El marco normativo de la educación inicial en Colombia	18
2.1 Legislación a nivel nacional: la educación inicial reducida a un año obligatorio en preescolar	19
2.2 Educación inicial en Bogotá	28
2.3 Jurisprudencia constitucional en materia del derecho a la educación inicial	35
3. Educación inicial en Colombia: ¿una omisión legislativa relativa? ...	51
3.1 La omisión legislativa en el ordenamiento constitucional.....	52
3.2 La educación inicial, ausente en la educación formal	57
Anexos.....	62
Referencias Bibliográficas	77

En 2020 el grupo de investigación vinculado al IDEP “La Educación al Derecho”, generó una serie de investigaciones que desde sus tres líneas de trabajo (jurídica-normativa, análisis de políticas públicas educativas y estudios cuantitativos y de financiación de la educación) abordaron temas actuales sobre la garantía del derecho a la educación.

La colección *La Educación al Derecho* es el resultado de dicho análisis investigativo que, desde la perspectiva del Derecho, busca contribuir al estudio, valoración y evaluación de las políticas públicas que intervienen en la gestión del servicio público de la educación en Colombia, esto con el objeto de construir herramientas que permitan trabajar conjuntamente con los actores del campo educativo en pro de la calidad, transparencia, garantía y efectividad del servicio.

En ese sentido, las observaciones recogidas en los diferentes temas que componen la colección pretenden brindar al lector un visión holística en torno al eje que motiva la investigación *¿qué es la educación y por qué se constituye como un derecho que debe ser protegido y garantizado?*

Concebida como práctica y proceso, la educación requiere de un continuo ejercicio de reflexión enfocado hacia el fortalecimiento y cualificación de su servicio, partiendo del principio fundamental de la doctrina de protección integral. Para ello, es necesario que los diferentes actores que participan en la construcción del sistema educativo en el país, establezcan un diálogo participativo que permita la cooperación entre pares de forma periódica, autónoma y crítica, propendiendo el alcance de los objetivos propuestos en términos de garantía, inclusión y calidad.

Desde este punto de vista, el trabajo realizado por el grupo de investigación *La Educación al Derecho*, recogido en las líneas de esta colección, busca crear un puente de comunicación efectiva que permita conocer el engranaje que sustenta el sistema educativo, a través del cual interactúan los conocimientos, las metodologías y las prácticas de quienes lo componen administrativa, académica y financieramente, con el objeto de cerrar las brechas de inequidad y transformar la realidad de las futuras generaciones.

La colección mencionada previamente se enriquece entonces con 9 títulos que responden al análisis jurídico, de política pública y de financiación, aquí presentamos al lector el Vol. 7 enfocado en el análisis de la política pública.

Camilo Blanco López

El presente documento constituye un análisis del marco normativo del derecho a la educación inicial en Colombia; se inscribe en la misión del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico -IDEP-, desde el sentido de trabajar en la producción de conocimiento, gestión de la investigación, innovación y seguimiento de la política pública distrital en los contextos escolares, fortaleciendo comunidades de saber y práctica pedagógica, para construir una Bogotá educadora. Al tiempo, hace parte de las actividades de la Subdirección Académica del IDEP, y del proyecto: “Investigación, innovación e inspiración: conocimiento, saber y práctica pedagógica para el cierre de brechas de la calidad educativa”. Así, expondrá un análisis de la normatividad sobre educación inicial para los niveles internacional, nacional y distrital.

En principio, es necesario recordar que la primera infancia es una etapa fundamental en el desarrollo humano; todas las experiencias y aprendizajes experimentados durante este período marcarán en buena medida el resto de la vida (Fandiño y Reyes, 2012); por ello, el documento Conpes 109 reconoce la importancia de esta etapa:

En todos los aspectos del desarrollo del individuo (fisiológico, social, cultural, económico, entre otros), la primera infancia se convierte en el período de la vida sobre el cual se fundamenta el posterior desarrollo de la persona [...] [De igual forma] la inversión en la primera infancia dirigida al desarrollo integral se convierte en una de las mejores herramientas para reducir la desigualdad, además, son inversiones que no presentan el dilema de escoger entre equidad y eficiencia, y entre justicia y productividad económica, ya que la prestación de servicios a la primera

infancia es benéfica en todos los sentidos (Departamento Nacional de Planeación, 2007, p. 2 y 4).

Así, resulta claro que el Estado maneja una amplia concepción de lo que significa ser niño; considerando la primera infancia, esta es asumida en la política como:

[...] la etapa del ciclo vital que comprende el desarrollo de los niños y de las niñas, desde su gestación hasta los 6 años de vida. Es un período crucial para el desarrollo pleno del ser humano en todos sus aspectos: biológico, psicológico, cultural y social. Además, de ser decisiva para la estructuración de la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social (Departamento Nacional de Planeación, 2007, p. 21).

La mayoría de estudios sobre educación inicial parten de las ciencias de la educación² y la neurociencia, las cuales, sin duda, han hecho aportes fundamentales a la comprensión de la importancia de esta etapa de la vida en el desarrollo humano y, por ende, del rol primordial de la educación en dicho momento (Pinto y Misas, 2014). Sin embargo, son muy escasos los análisis desde el derecho, lo cual limita un apropiado conocimiento de la educación inicial como derecho fundamental; al respecto, es claro que una normatividad adecuada garantiza en buena medida el nivel de protección que se pueda brindar a un derecho.

Las siguientes páginas plantearán un análisis de la normatividad que regula la educación de niños y niñas menores de seis años. El tema será abordado desde los referentes internacionales, la legislación nacional y el nivel distrital. El estudio de este marco normativo permitirá reconocer la existencia de una relativa omisión legislativa frente a la educación inicial en el país.

² Al respecto, se recomienda revisar los trabajos de IDEP (2013) y Asociación de maestros Rosa Sensat (2004).

1. Referentes internacionales del derecho a la educación inicial

Durante los últimos 20 años la preocupación por la primera infancia, particularmente por la educación inicial, se ha convertido en uno de los temas centrales de la agenda internacional. La Convención sobre los Derechos del Niño, los distintos encuentros y declaraciones mundiales, también conocidos como normas de “*Sof Law*”, conforman el marco de referentes internacionales sobre el tema. En Colombia, la Constitución de 1991 confirió fuerza jurídica interna clara a los instrumentos internacionales de derechos humanos (Uprimny, 2008, p. 386) que, además, tienen un tratamiento privilegiado frente a los demás tratados³.

1.1 Convención de la Organización de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989)

En 1959 la Asamblea General de Naciones Unidas proclamó la Declaración sobre los Derechos del Niño⁴; el séptimo principio del documento estableció que:

“El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha

3 Ver artículos 53, 93, 94 y 214 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

4 El origen de la Declaración de Derechos del Niño data de 1924, cuando la Sociedad de Naciones aprobó la Declaración de Ginebra, que planteó por primera vez en un texto internacional la existencia de derechos específicos de los niños, la responsabilidad de los adultos hacia ellos y la necesidad de una protección especial. La declaración no hace referencia explícita al derecho a la educación, pero establece que “L'enfant doit être élevé dans le sentiment que ses meilleurs qualités devront être mises au service de ses frères” (artículo 5).

responsabilidad incumbe en primer término a los padres. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deberán estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades se esforzarán por promover el goce de este derecho”.

Los principios consagrados en la declaración sirvieron de base y se constituyeron en el antecedente de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989⁵, que recalcó en el derecho de la infancia a cuidados y asistencias especiales; por ejemplo, el artículo 29 estableció que la educación debe estar encaminada a:

a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades; b) Inculcar al niño el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales [...] c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores nacionales del país donde vive, del país de donde sea originario y de las civilizaciones distintas a la suya; d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en amistad entre todos los pueblos y grupos étnicos, nacionales religiosos y personas de origen indígena; e) Inculcar el respeto por el medio ambiente natural.

Disposiciones que han sido desarrolladas en posteriores declaraciones, las cuales han también incorporado planteamientos como los propuestos en el artículo 31, que estableció “el derecho al juego y a las actividades recreativas propias de la edad, y a la participación libre en la vida cultural y en las artes”. Aspectos que cobran una relevancia particular en la primera infancia, pues se constituyen en pilares cardinales de este ciclo vital (Asociación de maestros Rosa Sensat, 2004). En el mismo

⁵ La Convención sobre Derechos del Niño de 1989 fue adoptada en Colombia por la Ley 21 de 1991.

sentido, la observación general No. 1.2, del Comité de Derechos del Niño (CND), estableció que el objetivo de la garantía del derecho a la educación radica en:

[...] habilitar al niño desarrollando sus aptitudes, su aprendizaje y otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza de sí mismo [...] la educación es más que una escolarización oficial y engloba un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje que permiten al niño, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollar su personalidad, dotes y aptitudes y llevar una vida plena en el seno de la sociedad (DIF, UNICEF, 2014).

La Convención abrió paso a una nueva agenda internacional sobre el tema, así como a mecanismo de financiación de investigaciones destinadas a profundizar en el conocimiento de la infancia, lo cual se vio reflejado en nuevos discursos, particularmente en las ciencias sociales, donde el enfoque se da desde el desarrollo integral de los niños y la pedagogía infantil (Pinto y Misas, 2014, p. 103).

1.2 Las normas de “Sof Law” en materia de educación inicial

En 1990 se llevó a cabo la *Conferencia Mundial de Educación para Todos* en Jomiten, Tailandia, con delegados de más de 155 Estados y representantes de al menos 150 organizaciones gubernamentales (González y Hernández, 2014, p. 18); como resultado del encuentro fue proferida la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, y un marco de acción: “Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”. El quinto artículo de la declaración hace referencia explícita a la educación inicial, en los siguientes términos:

El aprendizaje comienza en el nacimiento. Ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia, lo que puede conseguirse mediante medidas destinadas a la familia, la comunidad o las instituciones, según convenga (UNESCO, 1990).

Así, es la primera vez que se aborda la educación inicial en el plano internacional; junto a ello, la declaración también es la primera en plantear los principios de la Convención de Derechos del Niño, citada anteriormente; por ejemplo, con la noción de familia y educación, considerando a la primera un “grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños”; idea que lleva a ver la familia como elemento esencial en la educación inicial. Al tiempo, se insiste en que la educación para primera infancia hace parte de las medidas de los Estados para reducir las desigualdades, estableciéndose como espacio de adquisición de herramientas para la inclusión de niños y niñas en el sistema escolar (González y Hernández, 2014, p. 19).

Posteriormente, con ocasión del Foro Mundial sobre la Educación, en Dakar, abril de 2000, se concretó el documento *Educación para todos: cumplir con nuestros compromisos colectivos* (UNESCO, 2000), el cual consagró como meta “desarrollar y mejorar bajo todos sus aspectos la protección y la educación de la primera infancia, con énfasis en los niños más vulnerables y más desfavorecidos”.

Por su parte, a nivel regional, los países de América Latina renovaron el Marco de Acción Regional en febrero de 2000, estableciendo compromisos en cuanto a la *Educación para Todos* durante los siguientes quince años, comprometiéndose a “incrementar la inversión social en

la primera infancia, aumentar el acceso a programas de desarrollo infantil y mejorar la cobertura de educación inicial” (OEI, 2000); destacando la importancia de la inversión en programas de desarrollo integral para niños menores de cuatro años y sosteniendo los logros alcanzados incrementando la atención educativa inicial a partir de los cuatro años, con estrategias centradas en la familia, la comunidad o centros especializados en niños y niñas con situaciones de desventaja.

Así mismo en Santiago de Chile, para el año 2000 se proclamó la *Declaración del Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial: una educación inicial para el Siglo XXI*, que estableció en sus consideraciones:

Que todos los niños y niñas del mundo tienen derecho a una educación, nutrición y salud que aseguren su supervivencia, crecimiento y el pleno desarrollo de sus potencialidades. [...] Que los primeros años de vida, incluyendo el período prenatal, son cruciales y decisivos para el desarrollo integral de la persona [...] Que la educación inicial debe comenzar desde el nacimiento, con el fin de lograr el desarrollo integral de las personas y prevenir futuras dificultades; que la educación inicial y el cuidado de la salud y nutrición tienen un efecto positivo en la reducción de las desigualdades socioeconómicas y de aprendizaje [...] [Mientras, como compromisos, se asumió el deber de] impulsar la expansión de la educación inicial, mejorando su calidad y proporcionando igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas (OEI, 2000b).

En el mismo sentido, el Banco Mundial señaló la importancia de invertir en la niñez temprana, justificando el hecho desde el punto de vista científico y económico, en su texto *Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe* (Wolf, Schiefelbein y Valenzuela, 1994), donde destaca que los primeros años

de vida son cruciales para la formación de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social, y que las consecuencias de la falta de atención temprana pueden ser acumulativas. Junto a ello, resalta, como beneficios económicos de la inversión:

[...] la reducción del costo para la sociedad al disminuir la deserción, la repetición y los programas correctivos en educación primaria; menores desigualdades, ya que los niños que viven en condiciones de pobreza y/o discriminación a menudo van más rezagados que sus pares más afortunados, en algunos aspectos de su desarrollo en la temprana edad [...] [Por ello] En vista de la creciente evidencia respecto la importancia del desarrollo en la primera infancia, las futuras estrategias relativas a la educación primaria deberían incluir el apoyo a programas de atención de la primera infancia (Wolf, Schiefelbein y Valenzuela, 1994, p. 3).

Finalmente, es necesario citar la *Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia* (AEPI), Moscú, 2010, primera reunión mundial para tratar específicamente el tema de educación de niños y niñas menores de seis años. Allí se consideró la AEPI como base de la *Educación Para Todos* y primer paso para cumplir con los demás objetivos, mientras se entendió que permite mejorar el bienestar de los niños pequeños, particularmente en el mundo en desarrollo, donde hay una probabilidad de cuatro a diez para que un niño viva en pobreza extrema. La AEPI ejerce un efecto positivo en la escolaridad posterior y aumenta la matrícula en la enseñanza secundaria, especialmente en niñas; así mismo, iguala las condiciones de partida, reduciendo desigualdades entre ricos y pobres, haciéndose componente esencial para quebrar el ciclo de pobreza inter-generacional.

Aunque se entendería que el derecho a la educación inicial y de primera infancia está implícito en el derecho a la educación, garantizado de forma universal en los diferentes tratados internacionales de derechos humanos, las referencias citadas hacen evidente que la preocupación por el tema es relativamente reciente en el panorama internacional (Wolf, Schiefelbein y Valenzuela, 1994, p. 26). Al tiempo, como señalan Pinto y Misas, en algunos textos internacionales los conceptos de educación inicial y educación preescolar son vistos como sinónimos para referirse a la formación de niños en los primeros seis años de vida; sin embargo, sus prácticas son distintas, pues la primera se refiere al desarrollo y la segunda al aprendizaje (2014, p. 103). Como se verá a continuación esa falta de distinción sucede también en la legislación nacional.

2. El marco normativo de la educación inicial en Colombia

El marco de leyes que regula el derecho a la educación en la primera infancia está definido por diferentes instancias; en primer lugar, la legislación nacional, luego las disposiciones del nivel local, como en el caso de Bogotá y, finalmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

2.1 Legislación a nivel nacional: la educación inicial reducida a un año obligatorio en preescolar

Para febrero de 1994 se aprobó la Ley General de Educación, en el marco de un proceso de importantes acontecimientos producidos alrededor de la Asamblea Nacional Constituyente, y de la aprobación de la Constitución de 1991⁶; así:

Con la expedición de la Ley 115 de 1994 se ponía fin a poco más de un siglo de manejo discrecional de la educación por parte del Ejecutivo, y de ausencia de una norma general expedida por el Congreso Nacional. Se pensaba entonces que se abría un espacio político caracterizado por la concertación que se producía entre el Gobierno Nacional y Fecode, en torno a los contenidos de la Ley que, en medio de las limitaciones comprensibles, esbozaba una propuesta educativa para un país que se estrenaba como pluriétnico y multicultural, y como Estado Social de Derecho (Prada, 2014).

La Ley 115 estableció el marco normativo para regular el servicio público de la educación, definiéndola como: “proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus

6 La expedición de la ley “hizo parte de un proceso de introducción de leyes generales para la educación en América Latina y el Caribe, que se inspiraban en los principios del llamado Consenso de Washington y que iniciaron, con distintos matices, la aplicación de las estrategias neoliberales en las políticas públicas, con el fin de ajustar el modelo global de desarrollo que venía recomponiéndose desde la crisis de los años setenta” (Pulido, 2014, p. 18).

deberes (artículo 1)”. Al tiempo, se entiende educación formal como la impartida en establecimientos educativos aprobados, con una secuencia de ciclos lectivos y sujeción a pautas curriculares progresivas y conducentes a grados y títulos (artículo 10); ésta, a su vez, se compone de tres niveles: preescolar, que comprende un grado obligatorio; educación básica, con nueve grados en dos ciclos: educación básica primaria, cinco grados, y educación básica secundaria, cuatro grados; y educación media, con dos grados (artículo 11).

En tal contexto, los distintos niveles de educación formal buscan desarrollar valores, conocimientos, habilidades y aptitudes en el educando, mediante los cuales pueda basar su desarrollo permanentemente (artículo 2). Así, la educación preescolar es definida como la ofrecida para el desarrollo del niño en sus dimensiones biológica, cognoscitiva, psicomotriz, socio-afectiva y espiritual, a través de experiencias de socialización, pedagógicas y recreativas (artículo 15); sus objetivos específicos son:

- [...] a) El conocimiento de su propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, así como la adquisición de su identidad y autonomía; b) El crecimiento armónico y equilibrado del niño, de tal manera que facilite la motricidad, el aprestamiento y la motivación para la lectoescritura y para soluciones de problemas que impliquen relaciones y operaciones matemáticas; c) Desarrollo de la creatividad, de las habilidades y destrezas propias de la edad, así como de su capacidad aprendizaje; d) La ubicación espacio-temporal y el ejercicio de la memoria; e) La participación en actividades lúdicas con otros niños y adultos; f) El desarrollo de la capacidad para adquirir formas de expresión, relación y comunicación; g) El estímulo de la curiosidad para observar y explorar el medio natural, familiar y social; h) El reconocimiento de su dimensión espiritual, para*

fundamentar criterios de comportamiento; i) La vinculación de la familia y la comunidad al proceso educativo para mejorar la calidad de vida de los niños en su medio; y j) La formación de hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden que generen conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud (artículo 16, Ley 115 de 1994).

Junto a ello, la Ley 115 estableció que el nivel de preescolar comprende, como mínimo, un grado obligatorio en los establecimientos educativos estatales, para niños menores de seis años de edad (artículo 17).

Luego de más de veinte años de expedida la Ley 115, distintos autores, como Ortiz y Vizcaíno (2014), reconocen un notable avance frente a las normas que rigieron la educación colombiana durante el siglo XX, pues se lograron cambios educativos importantes de largo y mediano plazo. Sin embargo, quedaron vacíos y limitaciones, como dejar por fuera de la estructura del sistema a la educación superior, y la regulación del carácter público del servicio educativo (Cajiao, 2004); de igual forma:

En la Ley 115 [...] no se desarrollaron debidamente aspectos centrales como la gratuidad, la obligatoriedad y la garantía concreta de las condiciones materiales para su realización, disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad (Ortiz y Vizcaíno, 2014, p. 45).

A esto es posible agregar la omisión de la educación inicial como un derecho autónomo, y no ligado solo a un año obligatorio de preescolar. Como se verá en el tercer apartado del presente documento, dicho silencio del legislador desconoce un mandato constitucional: el derecho de niños y niñas a la educación conforme a sus necesidades particulares. También tiene consecuencias frente a su financiamiento, pues al no considerarla como

nivel obligatorio, carece entonces de un presupuesto definido para su concreción.

En 1994 también fue expedido el Decreto Nacional 1860, por medio del cual se reglamentan parcialmente los aspectos pedagógicos y organizativos generales de la Ley 115. En el artículo 6 establece que la educación preescolar se ofrece a los niños antes de iniciar la educación básica, reiterando que su composición se da en tres grados: los dos primeros constituyen una etapa previa a la escolarización obligatoria, y el tercero es el grado obligatorio. El párrafo del artículo plantea que la atención educativa al menor de seis años, prestada por la familia, la comunidad y las instituciones, oficiales y privadas, incluido el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, será especialmente apoyada por la Nación y las entidades territoriales.

La disposición evidencia claramente que la educación inicial no es considerada como un nivel de educación independiente, sino como etapa de preparación para el nivel de educación básica. A ello se suma el hecho de que diversas instituciones y entes se encuentran a cargo de dicho nivel educativo, lo cual termina incidiendo directamente en las distintas orientaciones dadas a la educación para el período de la primera infancia, afectando la igualdad de tratamiento en el tema.

Por otra parte, en 1997 fue expedido el Decreto 2247, por el cual se establecen normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar, el cual, especifica y delimita aún más las condiciones de prestación del servicio público del nivel preescolar, estableciendo que será ofrecido a educados de tres a cinco años de edad, comprendiendo tres grados:

1. Pre-jardín, dirigido a educandos de tres (3) años de edad.
2. Jardín, dirigido a educandos de cuatro (4) años de edad.
3. Transición, dirigido a educandos de cinco (5) años de edad; corresponde al grado obligatorio (artículo 2).

El Decreto ordenó que todos los establecimientos, estatales y privados, debían ajustarse a dichas denominaciones, e indicó que aquellos que presten el servicio de educación preescolar y, además, atiendan niños menores de tres años, deberán hacerlo conforme a su Proyecto Educativo Institucional, observando los requerimientos de salud, nutrición y protección, de tal manera que se garanticen las mejores condiciones para el desarrollo integral (artículo 4). De acuerdo con la norma, los principios de la educación preescolar son:

[...] a) La integralidad, en el que se reconoce el trabajo pedagógico integral y se considera al educando como un ser único, en interdependencia con su entorno familiar, natural, social, étnico y cultural; b) Participación, por medio del cual se reconoce la organización y el trabajo en grupo, del que hacen parte los educandos, los docentes y la familia y demás miembros de la comunidad a la que pertenece; c) Lúdica, donde se reconoce el juego como dinamizador de la vida del educando, mediante el cual se construyen conocimientos (artículo 11, Decreto 2247).

A lo anterior se suma la promulgación, en 2006, de la Ley 1098, por la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia, que se refiere al derecho a la educación en los siguientes términos:

Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del

Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política (artículo 28, Ley 1098 de 2006).

Igualmente, la norma señala que la primera infancia tiene derecho a un desarrollo integral, para lo cual entiende que dicha etapa de vida corresponde al ciclo vital donde se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano, el cual comprende la franja poblacional que va de los cero a los seis años de edad (artículo 29).

Así mismo, la Ley 1098 establece que, desde la primera infancia, niños y niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales y en la Constitución Política; en este código se habla por primera vez de los derechos impostergables de la primera infancia, que son: la atención en salud y nutrición; el esquema completo de vacunación; la protección contra peligros físicos; y la educación inicial. A partir de este momento, la normatividad que trabaja el tema empieza a utilizar el término de educación inicial para referirse a la impartida a menores de seis años.

Continuando con el recorrido, en el año 2007 fue proferida la Ley 1176, sobre el Régimen General de Participaciones, en la cual se asigna a los municipios los recursos del crecimiento económico para financiar los programas para la primera infancia; sin embargo:

[...] estos recursos no son permanentes y dependen directamente de los crecimientos enunciados, lo cual ocasiona que las inversiones financiadas no se puedan sostener en el tiempo y, por lo tanto, no generen impactos significativos en la población objeto (Cortés, 2017, p. 8).

Según Cortés, la implementación de acciones para primera infancia se ve afectada por el modelo de descentralización y el balance entre competencias y recursos: “se trata, en este caso, de una descentralización de responsabilidades frente a una centralización de recursos, afectando el financiamiento de las medidas de política dirigidas a la primera infancia en los departamentos y municipios (2017, p. 8).

Para 2009 se expidió la Ley 1295, sobre la atención integral de la primera infancia, dirigida a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes y de niños y niñas menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén; con ella se determinó que el Estado está obligado a garantizar los derechos a la alimentación, nutrición adecuada, educación inicial y atención integral en salud de esta población.

En tal sentido, la Ley 1295 se refiere a los derechos de los niños, indicando que: “los menores (de cero a seis años) recibirán la alimentación materna de ser posible, durante los primeros años y accederán a una educación inicial, la cual podrá tener metodologías flexibles (artículo 20)”;

con ello en mente, dispuso que las instituciones a cargo de la tarea serían el Ministerio de Educación y el Instituto de Bienestar Familiar que, de forma directa o contratada, y de acuerdo a sus competencias, manejarían la atención integral en nutrición y educación inicial según modelos pedagógicos flexibles diseñados para cada edad (artículo 20).

A continuación, en 2011, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4807 a través del MEN, cuyo objeto fue reglamentar la gratuidad educativa para los estudiantes de las instituciones estatales matriculados entre transición y undécimo; dicha gratuidad se ve como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios

(artículo 2); disposiciones que también fueron dictadas en el artículo 2.3.1.6.4.1, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación 1075 de 2015.

Sin embargo, a pesar que con la expedición del Código de Infancia y Adolescencia se empieza a hablar de la educación inicial como derecho impostergable de la niñez, todavía no hace parte de la reglamentación general de la educación formal; ausencia destacada en “Los jardines infantiles colombianos, sin Dios ni ley” (Dinero, 2015), artículo encaminado a demostrar que, a pesar de su importancia, los jardines no contaban con reglamentación nacional, pues cada secretaría de educación podía decidir su funcionamiento; al respecto, Víctor Saavedra, Viceministro de educación preescolar, básica y media, manifestó que la falta de control y un mercado altamente informal implicaban serios problemas con las licencias.

En medio de tal panorama, el Congreso de la República expidió en 2011 la Ley 1450, con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, mediante el cual se creó la Comisión Intersectorial de Primera Infancia y, junto a ella, la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, “De Cero a Siempre” (Sentencia T-122 de 2018), reglamentada por la Ley 1804 de 2016.

La Ley 1804 de 2016 define por primera vez la educación inicial como un derecho de los niños y niñas menores de seis años de edad; según la norma: “es un proceso pedagógico mediante el cual los menores de 6 años desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio (artículo 5)”. Así, la educación es vista como uno de los derechos impostergables de niños y niñas en este rango de edad, por lo cual se estableció también que su reglamentación fuese de obligatorio cumplimiento para

toda la oferta oficial y privada, nacional y territorial, siendo el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el encargado de organizar la implementación de los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral (artículo 19).

La normatividad citada permite formular unas primeras conclusiones frente a la educación inicial en cuanto derecho; en primer lugar, la norma nacional revela una importante influencia de la preocupación internacional por la protección de la primera infancia, que convirtió la educación inicial en aspecto fundamental de un adecuado desarrollo en esta etapa vital. También llama la atención la diversidad de conceptos empleados para referirse al mismo nivel educativo, por ejemplo, atención a primera infancia o educación preescolar, lo cual afecta la definición de educación inicial en cuanto derecho y le resta autonomía como nivel de educación autónomo. Frente a ello, la garantía de la educación inicial entre cero 0 y 6 años debe estar consagrada en la Ley General de Educación, no solo como un año obligatorio de preescolar, sino como nivel completo que hace parte de la educación formal.

Por otro lado, y de acuerdo con Congreso Visible, la reglamentación de la primera infancia se basa en tres proyectos separados:

a) De Cero a Siempre, resultado de una política pública que busca cobijar a los niños entre 0 y 6 años, cuyo objeto es la atención integral de esta franja poblacional mediante la articulación de centros de salud y educativos, y hogares comunitarios; sin ser de carácter obligatorio, cobija cerca de 1,5 millones de los 5 millones de niños en el país;

b) Centros de desarrollo infantil, espacios donde niños de 2 a 6 años reciben atención nutricional y educativa por

parte del ICBF. Aunque administrados por la entidad, el servicio es prestado a través de entes administrativos sin ánimo de lucro; la asistencia no es obligatoria y gran mayoría de los centros se encuentra en áreas urbanas.

c) Educación inicial familiar, dirigida prioritariamente a niños hasta los dos años de edad, pero con opción de extenderse hasta los seis; trabaja con familias ubicadas en zonas alejadas de los cascos urbanos y consiste en la oferta de encuentros educativos, individuales o comunitarios, para padres de familia, y en el acompañamiento y consejería a madres gestantes (Sánchez y Garcés, 2020).

Este análisis corrobora la necesidad de regular el ciclo de educación inicial en la Ley General de Educación, pues tal diversidad de programas y orientaciones incide negativamente en el tratamiento igualitario que se debe otorgar a la población infantil.

2.2 Educación inicial en Bogotá

La primera normatividad que se ocupó del tema de la educación inicial en Bogotá fue el Acuerdo 138 de 2004, el cual regula el funcionamiento de los establecimientos públicos y privados que prestan el servicio de educación inicial; determinando la educación inicial como la orientada al desarrollo infantil, aquella que brinda atención y cuidado a niños y niñas de cero a seis años (artículo 1). Al tiempo, estableció que todas las entidades públicas y privadas que atiendan educación inicial serán llamadas jardines infantiles, y que éstos deben atender a niños y niñas de acuerdo a su edad, con criterios pedagógicos diferenciados, en los siguientes niveles:

- a. Materno: de cero a menos de un año.
- b. Caminadores: de uno a menos de dos años.

- c. Párvulos: de dos a menos de tres años.
- d. Pre jardín: de tres a menores de cuatro años.
- e. Jardín: menor de seis años (artículo 3, Acuerdo 138).

El proceso pedagógico debe garantizar el cuidado calificado, el ejercicio de los derechos y deberes de niños y niñas y la promoción del desarrollo infantil.

Por otra parte, en 2006 se expidió el Decreto 243, cuyo objeto fue reglamentar el Acuerdo 138 de 2004 y definir acciones para su cumplimiento; aquí se reafirma el compromiso suscrito por Colombia con la Declaración Mundial de “*Educación para Todos*”, que reconoció, como primer punto, el hecho de que el aprendizaje inicia desde el nacimiento. Esta norma distrital definió la educación inicial como la acción intencionada para garantizar los derechos infantiles al cuidado y al desarrollo humano, desde su gestación hasta los cinco años de edad, mediante una pedagogía que, basada en el reconocimiento de los rasgos y potencial de los niños, proporcione ambientes enriquecidos con interacciones y experiencias significativas; aunque puede proporcionarse en ámbitos familiares o institucionales, en todo caso la familia, la sociedad y el Estado serán corresponsables (artículo 5).

También en 2006, fue expedida la Resolución 4660, por medio de la cual se estableció la gratuidad total del sistema educativo oficial de Bogotá para los niveles de preescolar y primaria; ello implica que los estudiantes del sector educativo oficial de la ciudad no deben pagar costos educativos por ningún concepto. Lo anterior incluye a estudiantes de los ciclos especiales de aceleración, primeras letras y aceleración primaria, así como a los del ciclo I y II de educación para adultos (artículo 1).

Posteriormente, en 2009 fue expedido el Decreto 57, que derogó parcialmente el Decreto 243 de 2006, instando a ver la importancia de interpretar los derechos de los niños en la legislación colombiana, a la luz del derecho internacional sobre derechos humanos. El Decreto establece que la función de inspección, vigilancia y control de la educación inicial corresponde a la Secretaría Distrital de Integración Social, con excepción de los hogares comunitarios; al tiempo, define la educación inicial como:

[...] el derecho impostergable de la Primera Infancia, dirigido a garantizar el desarrollo del ser humano a través del cuidado calificado y el potenciamiento del desarrollo de los niños y niñas desde su gestación hasta menores de seis (6) años. Se concibe como un proceso continuo, permanente e intencionado de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes, dirigidas a reconocer las características, particularidades y potencialidades de cada niño o niña, mediante la creación de ambientes enriquecidos y la implementación de procesos pedagógicos específicos y diferenciados a este ciclo vital. Esta puede proporcionarse en ámbitos familiares o institucionales y en todo serán corresponsales, la familia, la sociedad el Estado (artículo 1, Decreto 57 de 2009).

Igualmente, se estableció el registro de control de las instituciones que prestan el servicio de educación inicial (REI), para personas naturales, jurídicas y privadas; obligatorio para todas las instituciones y/o personas que presten en servicio de atención integral en el Distrito Capital a los menores de seis años.

Junto a ello, la Resolución 1914 de 2013 estableció la ampliación de la oferta para la primera infancia, indicando que el sector educativo del Distrito articulará esfuerzos para que las instituciones educativas ofrezcan, por lo menos,

un grupo de pre-jardín/o un grupo de jardín (artículo 4), mediante estrategias, como: la puesta en operación de instalaciones arrendadas, compradas o construidas por la SED; o la implementación de aulas móviles o de modalidades o estrategias flexibles de atención, como la oferta de grupos multigrado de pre-jardín y jardín.

Igualmente, la Resolución 1914 contempló que la ampliación de la oferta educativa para primera infancia no podrá afectar la continuidad de matrícula, ni la oferta de cupos en preescolar: “Únicamente se podrán disminuir las cantidades de grupos o cupos en niveles distintos a preescolar, cuando se cuente con autorización expresa del subsecretario de calidad y pertinencia” (artículo 4). Al tiempo, estableció que las instituciones educativas distritales incluirán en su matrícula a niños y niñas, en pre-jardín y jardín, de los jardines de la Secretaría Distrital de Integración Social.

De igual forma, la Resolución 1914 designó a la Secretaría de Educación del Distrito como responsable del ciclo de educación inicial; a nivel central, mediante la Subsecretaría de Calidad y Pertinencia, y la Dirección de Educación Preescolar y Básica; a nivel local, con las direcciones locales de educación; y a nivel institucional a través de los CED e IED, con sus órganos del gobierno escolar. A ellos se sumarán otras entidades públicas o privadas vinculadas, cuyos programas y proyectos compartan objetivos y propósitos de cada ciclo.

Años más tarde, el Decreto 567 de 2017 estableció la adopción de la política del ciclo de educación inicial (Pre-jardín, jardín y transición) en los establecimientos educativos distritales, en todos los centros educativos distritales (CED), instituciones distritales (IED) y jardines infantiles administrados por el Secretaría Distrital de

Integración Social y la Secretaría de Educación del Distrito; indicando que se beneficiaría progresivamente a la totalidad de niños y niñas, de entre 3 y 5 años, vinculados a los CED e IED (artículo 18).

El Decreto 567 definió el ciclo de educación como compuesto por tres grados, pre-jardín, jardín y transición, los cuales serán implementados en todos los CED e IED, brindando educación inicial inclusiva, diversa y de calidad, además de una atención a la primera infancia, planteando esta última como aquella que “se fundamenta en el principio de interdependencia y no jerarquía entre los derechos, involucrando las acciones propias de cuidado calificado y potenciamiento del desarrollo” (artículo 19). Así, la política distrital plantea como imperativo el trabajo intersectorial en la *Mesa Intersectorial de Primera Infancia*, que cuenta con la participación de las secretarías de Salud, Integración Social, Educación, y Cultura, Recreación y Deporte. Junto a ello, se indicaron los siguientes objetivos de la educación inicial:

- Ofrecer y promover las mismas oportunidades de desarrollo, armónico e integral, a todos los niños y niñas, contribuyendo a compensar las desigualdades de origen familiar, cultural y/o económico.
- Atender integralmente a niñas y niños, articulando acciones relacionadas con el cuidado calificado y el potenciamiento del desarrollo; proporcionando experiencias pedagógicas que promuevan el crecimiento de cada una de sus dimensiones: personal, social, corporal, artística, comunicativa o cognitiva, en función de sus intereses y fortalecimiento de sus potencialidades, en el marco de la garantía de sus derechos.

- Garantizar la presencia del juego, del arte, la literatura y la exploración del medio como condiciones indispensables para el fortalecimiento del desarrollo de niños y niñas.
- Favorecer el desarrollo de la identidad de niñas y niños, mediante un trato digno que reconozca la diversidad y respete sus diferencias de género, biológicas, sociales, económicas, culturales y lingüísticas.
- Acercar a niños y niñas a los legados culturales particulares y universales, promoviendo actitudes de interés y participación frente a ellos.
- Establecer condiciones y propuestas pedagógicas desde un enfoque de atención diferencial, que garantice a niñas y niños pertenecientes a diferentes grupos sociales (indígenas, afrodescendientes, raizales, ROM, víctimas del conflicto armado, en condición de discapacidad, entre otros) su inclusión educativa y social, así como el ejercicio pleno de sus derechos.
- Vincular a las familias como ente importante de la educación inicial de niños y niñas en la primera infancia, apoyándose en la orientación y el favorecimiento de su desarrollo armónico e integral.
- Propiciar permanentemente espacios de participación donde niñas y niños tomen decisiones y expresen libre y espontáneamente sus pensamientos y emociones, propendiendo por actos de iniciativa, autonomía y regulación emocional, dirigidos a su formación personal, democrática y ciudadana.
- Promover la alimentación y hábitos de vida saludable, de manera que se contribuya al desarrollo de niños y

niñas, favoreciendo el vínculo afectivo y la calidad de vida de ellos y sus familias.

- Garantizar el respeto de los derechos de todas las niñas y niños, establecidos en la Convención de Derechos del Niño, el Código de Infancia y Adolescencia, y demás normas nacionales e internacionales concordantes y complementarias.
- Establecer estrategias para articular el proceso de tránsito entre la educación inicial y la educación básica.

En cuanto a la estructura del ciclo de educación inicial, en el Decreto 567 indicó que en los establecimientos educativos distritales estarán compuestos por los grados de pre-jardín, jardín y transición, para niños desde los tres años (artículo 21). La jornada se dará entre 6 horas y 8 horas diarias (artículo 22), y la atención será distribuida, en pre-jardín y jardín, entre veinte niños por docente titular, y en transición, 25 niños por docente titular (artículo 23). Así mismo se estableció un apoyo alimentario para este ciclo de educación, que consiste en dos suministros, en la modalidad de refrigerio, y una comida caliente transportada (artículo 25).

La normatividad de Bogotá sobre la educación inicial, muestra un avance importante frente al tema. Si se analiza a la luz de la reglamentación nacional, es posible afirmar que la ciudad ha dado una mejor respuesta a las necesidades de la población infantil en materia de educación. Sin embargo, la diversidad de programas y de tipos de centros de atención establecidos en el nivel nacional, a cargo de ICBF, y de la Secretaría de Integración Social de Bogotá, hace evidente la ausencia de una política coordinada.

2.3 Jurisprudencia constitucional en materia del derecho a la educación inicial

En cuanto a los pronunciamientos de la Corte Constitucional, es posible citar la Sentencia T-323 de 1994, mediante la cual se determinó que los criterios fijados el artículo 67 de la Constitución, sobre edad del niño y grados de escolaridad, no pueden ser tomados en un sentido que perjudique la educación de los menores; para el tribunal, ello sucedería si se convierten en razones para restringir o excluir a ciertos niños, impidiendo su pleno goce de la educación, por tanto, los parámetros planteados por el artículo 6 no deben ser interpretados como exclusivos, sino como inclusivos, por ser lo más favorable para los niños.

Por otro lado, la Sentencia C-157 de 2002 se refiere a la importancia de la primera infancia; de acuerdo con la Corte, este período debe ser considerado como etapa determinante para el desarrollo del menor, por ser una experiencia irrepetible durante toda la vida, mientras se reitera que es deber del Estado, la familia y la sociedad proteger a los menores. Junto a ella, la Sentencia T-671 de 2006 revisó un fallo del Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto Carreño, que había negado el amparo solicitado por los demandantes.

Según el juez del caso, el artículo 67 de la Carta Política es el marco constitucional del derecho a la educación y, en el inciso 3, señala: “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, y comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”; de esta forma, para el juez:

[...] este derecho es en particular para menores de edad, específicamente mayores de 5 años y menores de 15 años, siendo obligatorio, tanto para el Estado, como para la sociedad y la familia, velar porque tenga pleno desarrollo y que la población de niños educandos tenga respaldo cabal para el ejercicio de tan fundamental derecho (Sentencia T-671 de 2006).

En ese sentido, y según la interpretación del juez de instancia, es a las secretarías de educación departamental a las que corresponde la organización del servicio educativo, en cumplimiento de los planes vigentes de desarrollo de educación, así que: “no abrir cursos para menores de 5 años no vulnera los derechos a la educación e igualdad de los niños” (Sentencia T-671 de 2006).

La Corte sostuvo que el artículo 67 de la Constitución señala que la obligatoriedad de la educación contempla mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica, previendo que en algunas circunstancias dicha obligatoriedad se extienda. Para el tribunal, conforme a la Carta Política y tratados internacionales de protección a la infancia, los niños, como sujetos constitucionales privilegiados, tienen especial protección, lo cual se traduce en la regla de interpretación “*pro infans*”, principio que determina como deber del Estado ampararles menores frente a cualquier abuso, abandono o conducta lesiva que afecte su desarrollo armónico e integral. Así, la Corte optó por una ponderación de las circunstancias del caso, concluyendo que la entidad debía proceder a la autorización del ingreso de menores como asistentes y la vinculación al establecimiento escolar.

Como complemento, la Sentencia T-1030 de 2006⁷ se refiere a la Secretaría de Educación de Sucre, entidad demandada en el proceso, que adujo que la circular proferida, donde

⁷ Ver también Sentencia T-787 de 2006 y T-066 de 2007.

dispuso que, desde 2004, las instituciones educativas oficiales del departamento solo podrán ofrecer el grado de transición en el nivel preescolar, a niños de mínimo 5 años de edad, tiene sustento constitucional y legal, pues la educación solo es obligatoria a partir de dicha edad.

La sentencia T-1030 de 2006 también abordó lo afirmado por el Tribunal Superior de Sincelejo, que estableció que solo los niños de 5 años en adelante pueden acceder al servicio educativo ofrecido por las instituciones públicas, y que en este caso no constituye una discriminación, pues el proceso de formación intelectual y académica debe ser acorde con la madurez fisiológica y mental; así, la edad es un “elemento objetivo de trato diferente que resulta válido constitucionalmente”. Junto a ello, se consideró la posición de la Secretaría, en cuanto que, para garantizar la formación psicomotriz, socio afectiva y cognitiva de los niños menores de 5 años, así como su asistencia alimenticia, el Estado encargó al ICBF del desarrollo de programas en ese sentido, los cuales incluyen a las madres comunitarias y los comedores escolares dirigidos a los sectores de más escasos recursos.

En sus argumentos, la Corte sostuvo que una interpretación armónica del artículo 67 de la Carta, del artículo 44, y de los tratados internacionales de derechos humanos, lleva a concluir que la educación es un derecho fundamental de todos los menores de 18 años, por lo cual dicho criterio no puede ser interpretado como excluyente, sino como inclusivo; frente a los grados de instrucción, señaló que el Estado se encuentra en la obligación de garantizar los previstos en el artículo 67, un grado de preescolar y nueve de educación básica, el contenido mínimo avalado por el Estado.

Para el Alto Tribunal, el Estado debe ampliar dicho contenido progresivamente, extendiéndolo a nuevos grados de preescolar, secundaria y educación superior; aclarando el argumento, la Corte cita como ejemplo la Sentencia T-356 de 2001, donde:

[...] la Corporación sostuvo que con base en un Decreto Presidencial no puede interpretarse, en contravía del carácter flexible del art. 67 de la Carta, que el único grado obligatorio de preescolar es transición, pues una norma de tal rango no puede limitar garantías constitucionales como objeto del presente pronunciamiento (Sentencia T-1030 de 2006).

Para la Corte, en la progresividad con que debe ir ampliándose la cobertura del sistema educativo, se han de considerar las pautas que, en materia de progresividad de derechos económicos, sociales y culturales, ha señalado el derecho internacional de derechos humanos. Según el tribunal, esto quiere decir, que el mandato de progresividad no puede entenderse como justificación para la inactividad del Estado, sino que implica su obligación de actuar lo más expedita y eficazmente posible a fin de ampliar la satisfacción de los mismos.

Lo anterior, siempre y cuando se respete por lo menos el contenido mínimo de tales derechos, que es de exigibilidad inmediata. Así mismo, la Corte sostiene que todo retroceso en el nivel de satisfacción por parte del legislador y demás autoridades públicas, se presume como inconstitucional, y debe ser justificado plenamente por referencia a la totalidad de derechos previstos en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de los que se disponga. De la misma forma, sostuvo, frente a la educación preescolar, que:

[...] su importancia ha sido reconocida, no solo por la legislación interna, sino también por diversos documentos internacionales [de acuerdo con el tribunal] la educación preescolar (i) Cobra especial relevancia para el desarrollo de las capacidades e integración social de los niños, especialmente, los prepara socio-afectivamente para enfrentarse a la nueva experiencia del ciclo básico; (ii) Amplía la capacidad del aprendizaje y desempeño de los menores en el sistema educativo y, en este orden de ideas, disminuye el riesgo de repetición de grados e incrementa los niveles de conclusión del ciclo básico de educación; (iii) Les proporciona una influencia protectora que compensa los riesgos a los que están expuestos antes de ingresar al primero elemental; (iv) Tratándose de los niños pertenecientes a los sectores más pobres de la población, contribuye a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, entre otros beneficios (Sentencia T-1030 de 2006).

Lo anterior, debido a que los niños desarrollan habilidades tan importantes como la regulación emocional, el lenguaje y la motricidad durante los primeros años de infancia.

Así, viendo la importancia de este nivel educativo, la Corte señaló que, tanto el artículo 67 de la Constitución, como el artículo 11 de la Ley 115 de 1994, prevén el contenido mínimo del derecho de los niños en materia de educación preescolar, definiéndolo en al menos un año para ese nivel en los establecimientos educativos estatales, el cual debe ir ampliándose progresivamente hasta alcanzar una cobertura de tres grados: pre jardín, jardín y transición; conforme a los artículos 3 y 20 del Decreto 2247 de 1997, y 18 de la Ley 115 de 1994, formación que está a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.

En cuanto a la financiación, La Corte señala que, de acuerdo con el artículo 356 de la Constitución, y el 15 de la Ley 715 de 2001, los municipios, departamentos y distritos deben

financiar los servicios a su cargo con un porcentaje de los recursos del Sistema General de Participación, dando prioridad a la prestación de servicios de salud y educación en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media, y a la ampliación de la cobertura de los mismos, contando además con los recursos propios que la entidad territorial destine para el efecto.

Sin embargo, en la decisión la Corte limitó la interpretación garantista realizada, considerando que no es discriminatorio establecer los 5 años como requisito de edad para el ingreso, en las entidades territoriales donde no se han alcanzado los niveles de cobertura previstos en el artículo 18 de la ley 115 de 1994. Para el tribunal, dicho requisito es un factor razonable con el que se pretende asegurar que los niños de esta edad en adelante accedan al ciclo básico de educación.

La Corte hace una salvedad, estableciendo que el derecho a la educación de niños menores a 5 años se puede amparar cuándo: i) Se encuentran próximos a cumplir los 5 años de edad; ii) Existen cupos disponibles en la institución educativa demandada; y iii) Las personas a cargo de los menores no cuentan con recursos suficientes para inscribirlos en una institución privada.

Por otra parte, la Corte Constitucional se pronunció, mediante Sentencia T-201 de 2017, frente a la solicitud de una comunidad indígena de ser consultada sobre la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre⁸. En sus consideraciones, el tribunal manifestó que dicho programa fue definido por la Ley 1450 de 2011 como “el conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y niños desde

⁸ En el mismo sentido, ver la Sentencia T-667 de 2017.

su gestación hasta los seis años”; con el propósito de contribuir al desarrollo integral de los niños con edades entre cero y 6 años.

El desarrollo integral, recuerda la Corte, comprende el proceso singular de cambios y transformaciones cualitativas y cuantitativas, mediante las cuales el sujeto dispone de sus características, capacidades, cualidades y potencialidades, para estructurar progresivamente su identidad y autonomía. De acuerdo con la Ley 1804 de 2016, que desarrollaría la política, dicha estrategia busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, protección y garantía de los derechos de mujeres gestantes y de los niños y niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho.

En tal sentido, la Corte señaló que el programa de *Cero a Siempre*, a cargo el ICBF, se dirige a fortalecer a los menores de edad, pero también a los pueblos étnicos diferenciados. Así, para la Corte:

[...] la alimentación, la educación, especialmente de menores de edad, son, por definición, elementos constitutivos de la cultura de un grupo humano. En el caso de las comunidades étnicas, se encuentra ligada a elementos de su identidad tan relevantes como la formación de sus niños que, en últimas serán quienes mantendrán incólumes sus tradiciones. La relación entre la formación educativa, alimentaria, y otras, tiene una gran importancia, no solo en la construcción diferenciada, sino también en el diálogo con la sociedad mayoritaria (Sentencia T-201 de 2017, párrafo 82).

Igualmente, la Corte recuerda que la Resolución 2000 de 2014 reconoce, dentro del Programa de Atención Infantil, la diversidad en atención de su población beneficiaria, para su contexto etario, social, familiar, cultural, de género

y situación de vulnerabilidad en que se encuentre y que demande protección especial; por ello, la Corte sostiene que las direcciones misionales, servidores públicos y colaboradores del ICBF están en la obligación de aplicar dicho enfoque diferencial en todos los programas y actuaciones esa entidad.

Por ello, de acuerdo con la Corte, el ICBF debe consultar el plan étnicamente diferenciado, contenido en el Programa de Primera infancia, solo cuando las medidas tengan virtualidad de afectar directamente a la comunidad. El propósito es que el ICBF pueda concertar con la población cuales son las mejores alternativas, entendidas como respetuosas de su cultura, que afecten negativa o positivamente los derechos de los menores de edad que sean parte de dicha colectividad.

Complementando, la Sentencia T-209 de 2017 se refiere al derecho de los menores de edad a la educación; en tal sentido, la Corte indicó que el artículo 29 del Código de Infancia y Adolescencia establece el derecho al desarrollo integral de la primera infancia, el cual comprende: educación, salud, protección, nutrición y recreación; objetivos que van de la mano y son complemento educacional dirigido a los niños adscritos a los hogares comunitarios del ICBF; para la Corte, el servicio educativo debe cumplir con una atención digna y adecuada en el entorno comunitario e institucional.

Recuerda la Corte cómo, para cumplir con dichos objetivos, el artículo 138 de la Ley 115 de 1994 dispone que, por su naturaleza y condiciones, el establecimiento educativo debe reunir los siguientes requisitos: i) Tener licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial; ii) Disponer de una estructura administrativa, una planta física y medios educativos adecuados; y iii) Ofrecer

un Proyecto Educativo Institucional. Para la Corte, ello implica que el Estado está obligado, entre otras cosas, a invertir en recursos humanos (docentes y personal administrativo) y físicos (infraestructura y materiales educativos, entre otros), para la prestación del servicio de educación. De acuerdo con la Corte, en este caso, la afectación del goce efectivo de los derechos fundamentales a la educación, y a la integridad de los menores que asisten al Hogar Infantil, se produjo:

[...] (i) Por realizar el cambio de sede, inicialmente a un lugar en el que no se garantizaron todas las condiciones para brindar un servicio integral de educación, entre ellas, no se facilitó el transporte escolar, elemento necesario para garantizar la accesibilidad a la educación, lo que produjo que varios niños se retiraran del programa; (ii) Por la demora en realizar todas las adecuaciones necesarias para el óptimo funcionamiento de la actual sede del Hogar Infantil; (iii) Por disminuir la cobertura del programa de 132 a 110 cupos (Sentencia T-209 de 2017).

Esto último, afirma la Corte, porque se alteró “de manera regresiva la satisfacción de este derecho, disminuyendo el número de menores que podrán acceder al programa ofrecido por el Hogar Infantil”, por ello se presume como una medida inconstitucional.

Finalmente, es necesario citar la Sentencia T-122 de 2018, por la importancia de la decisión tomada para el tema en cuestión. En este fallo, la Corte se pronunció frente a una tutela instaurada contra la Alcaldía Municipal de Santa Bárbara de Pinto, y otras entidades municipales, por permitir la prestación del servicio de transporte escolar sin el cumplimiento de las especificidades técnicas previstas en el Decreto 348 de 2015, ni del contrato de prestación de servicios celebrado con la Alcaldía y Cootranorte; dicha situación, según los accionantes, desconocía los derechos

a la integridad física, la educación y la dignidad humana de los menores de edad beneficiarios del transporte escolar que asisten al CDI.

Con ello en mente, la Corte se pregunta si las condiciones de prestación del servicio de transporte a los menores de edad, representan una amenaza a sus derechos fundamentales, entre ellos, la educación en su dimensión de accesibilidad material. En sus consideraciones, recordó que la Constitución otorga una protección especial a los niños, niñas y adolescentes y que ordenamiento superior prevé cinco reglas a su favor, que han sido identificadas por la jurisprudencia constitucional: i) El reconocimiento del carácter fundamental de sus derechos; ii) Su protección frente a riesgos prohibidos; iii) La correspondencia de la familia, la sociedad y el Estado en su asistencia y protección; iv) La garantía de su desarrollo integral; y v) La prevalencia del interés superior del los menores de edad.

Por otro lado, el Alto Tribunal sostiene que, en cuanto a las actuaciones relacionadas con los niños, niñas y adolescentes, las entidades estatales se rigen por cuatro principios, identificados por el Comité de los Derechos del Niño: i) No discriminación; ii) Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; iii) Respeto a las opiniones del niño; y iv) El interés superior del menor. Así, la Corte indicó que la razón de ser del interés superior de la infancia y adolescencia es la plena satisfacción de sus derechos.

En tal contexto, el interés superior de los menores de edad es concreto, pues solo se puede determinar a partir de las circunstancias individuales de cada niño; es relacional, porque adquiere relevancia cuando los derechos de los niños entran en tensión con los de otra persona o grupo de personas; no es excluyente, pues los derechos de los niños no son absolutos ni priman en todos los casos de colisión

de derechos; es autónomo, porque el criterio determinante para establecer las condiciones es la situación específica del niño; y es obligatorio para todos, en la medida en que vincula a todas las autoridades del Estado, la familia y la sociedad en general (Sentencia T-122 de 2018).

Según la Corte, la protección integral de los menores debe ser entendida como “su reconocimiento de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior”. Dicho interés superior es un imperativo que obliga a las personas a “garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e independientes” (Sentencia T-122 de 2018).

Esta prevalencia debe reflejarse “en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza, que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes”; por tanto, considera la Corte, los derechos y libertades consagrados en la Ley 1098 de 2006 deben ser protegidos y garantizados de manera prevalente, con observancia del interés superior característico de ese grupo de personas (Sentencia T-122 de 2018).

De esta manera, afirma la Corte, la infancia y adolescencia tienen derecho a una buena calidad de vida, que es: “esencial para su desarrollo integral acorde con la dignidad del ser humano”, y se traduce en la generación de condiciones que aseguren, entre otras cosas, cuidado, protección, alimentación, servicios de salud y educación. En esa medida, para el Alto Tribunal los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a los alimentos, es decir, a:

[...] todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral [El cual incluye] la garantía de su derecho a la salud, que consiste no solo en la ausencia de enfermedades, sino en un estado físico, psíquico y fisiológico (Sentencia T-122 de 2018).

De acuerdo con la Corte, los menores de edad tienen derecho a una educación de calidad; el artículo 28 de la Ley 1098 de 2006 dispone que ésta es obligatoria durante un año de preescolar y nueve de educación básica, y gratuita en las instituciones estatales, según los términos establecidos en la Constitución, es decir, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Por su parte, el numeral 17, del artículo 41, incluye en las obligaciones del Estado:

[...] garantizar las condiciones para que los niños y niñas, desde su nacimiento, tengan acceso a una educación idónea y de calidad, bien sea en instituciones educativas cercanas a su vivienda, o mediante la utilización de tecnologías que garanticen dicho acceso, tanto en los entornos rurales, como urbanos.

Continuando, la Corte recuerda que un componente esencial de la política de *Cero a Siempre* es la educación inicial, uno de los derechos impostergables de los niños y niñas de cero a seis años de edad, y que sus modalidades son: familiar e institucional. La primera una modalidad no convencional, que permite la atención integral de niños y niñas en entornos familiares y comunitarios; la segunda se imparte en establecimientos como los denominados centros de desarrollo infantil (CDI), donde se coordinan diferentes acciones estatales relacionadas con nutrición,

salud, formación y acompañamiento a las familias con equipos interdisciplinarios.

Acto seguido, la Corte cita a la Comisión Intersectorial de Primera Infancia para señalar que: “la atención y educación para la primera infancia que se imparte en la modalidad institucional en los CDI tiene sentido en sí misma”, esto es, que no se constituye en “medio o instrumento para etapas posteriores o niveles más avanzados. Así, los CDI son escenarios donde “la atención, el cuidado, la protección y la educación, característicos de estos primeros años de vida, están vinculados al trabajo pedagógico”, que tiene como fin potenciar y promover el desarrollo de los niños y niñas de manera armónica e integral (Sentencia T-122 de 2018).

Para la Corte, la educación tiene la doble connotación de derecho y de servicio público y, de acuerdo con el artículo 44, le reconoce como un derecho fundamental de los niños, quienes, desde la jurisprudencia, son entendidos como menores de 18 años⁹; desde esta perspectiva, el carácter fundamental del derecho a la educación se debe, entre otras cosas, al papel que desempeña:

[...] en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza, y a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política (Sentencia T-122 de 2018).

Es por ello que Corte recuerda cómo, en un comienzo, la jurisprudencia consideraba que solo el acceso y la permanencia en el sistema educativo hacían parte

⁹ Véanse, por ejemplo, las sentencias T-324 de 1994, T-263 de 2007, T-546 de 2013 y T-129 de 2016.

del entonces llamado “núcleo esencial” del derecho fundamental a la educación. Sin embargo, a partir de la Observación General Número 13, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, se admitió que este derecho tiene cuatro componentes estructurales e interrelacionados: asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad¹⁰ (Sentencia T-122 de 2018).

Dichos elementos son entendidos por la Corte de la siguiente forma: la asequibilidad se refiere a la existencia de “instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente”; la accesibilidad, a que esas instituciones y programas sean “accesibles a todos, sin discriminación”; la adaptabilidad, a que la educación tenga la flexibilidad para “adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”; y la aceptabilidad, a que la forma y el fondo educativos sean aceptables para los estudiantes, por ejemplo: “pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad” (Sentencia T-122 de 2018); el tribunal considera necesario tener en cuenta esos componentes para garantizar el derecho a la educación inicial.

Particularmente, en cuanto al derecho fundamental a la educación y su componente de accesibilidad, la Corte explica que éste consta de tres dimensiones: i) No discriminación, la educación debe ser “accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación”; ii) Accesibilidad material, ya sea por medio de una “localización geográfica de acceso

10 La Observación General Número 13, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, interpreta y clarifica el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

razonable (por ejemplo, una escuela vecinal), o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia”); y iii) Accesibilidad económica, es decir, que la educación “ha de estar “al alcance de todos” (Sentencia T-122 de 2018).

En ese sentido, el Estado tiene obligaciones de respeto, protección y cumplimiento frente a la eficacia de cada uno de los cuatro componentes del derecho fundamental a la educación; por ello, se recuerda la Observación Número 13, donde la obligación de respeto exige al Estado evitar medidas que “obstaculicen o impidan el derecho a la educación”; la de protección invita a adoptar medidas que eviten que este derecho sea “obstaculizado por terceros”, y las de cumplimiento, a asumir reglas positivas, que lleven a individuos y comunidades a “disfrutar del derecho a la educación y a que les presten asistencia” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

Así mismo, el tribunal indicó que la garantía del componente de accesibilidad material al derecho a la educación implica que el Estado adopte reglas para eliminar barreras que desincentivan el ingreso y permanencia al sistema, entre ellas, la prestación del servicio de transporte escolar¹¹. Para la Corte, cuando la familia no cuenta con recursos para sufragar los gastos de dicho transporte, se da una barrera de acceso injustificada y exagerada, relevante cuando se trata de niños y niñas en educación inicial, en el marco de la política pública para el desarrollo integral de la primera infancia, etapa primordial para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Ello se constituye en afectación a su derecho impostergable a la educación inicial, y el tribunal considera que la institución educativa,

11 Ver sentencias T-690 de 2012; T-458 de 2013; T-008 de 2016; T-545 de 2016 y T-273 de 2014.

no solo debe ofrecer el transporte escolar, sino que, en situaciones determinadas, deberá hacerlo gratuitamente para garantizar el acceso al derecho fundamental a la educación¹².

Continuando, la Corte resalta que el servicio de educación inicial, prestado en los CDI, no se limita a un trabajo pedagógico, sino que incluye aspectos esenciales para el desarrollo integral infantil, como la garantía de sus derechos a la salud y nutrición, también considerados imposterables, por lo que la inasistencia al establecimiento implica la no garantía de esos otros derechos. Así, la jurisprudencia de la Corte evidencia una tensión importante, entre la actual reglamentación de la educación para menores de cinco años, y las recientes interpretaciones del derecho a la educación: por un lado, la Ley 115 de 1994, y el Decreto 2247, limitan el derecho de los niños de 5 años a un año obligatorio de preescolar (con los alcances financieros que ello acarrea); y por otro, la lectura de la educación como derecho fundamental de todos los menores, con su especial importancia en los primeros años de vida. Una tensión explicable a la luz del concepto de omisión legislativa.

12 Ver Sentencia T-105 de 2017.

3. Educación inicial en Colombia: ¿una omisión legislativa relativa?

Los apartados anteriores se ocuparon de un análisis de las principales normas y sentencias constitucionales que regulan la educación de niños y niñas en Colombia, así como de los referentes internacionales. El estudio permitió entrever un silencio del legislador para la educación formal de los menores de cinco años; tal inacción ha sido estudiada por la doctrina y la jurisprudencia, bajo el concepto de omisión legislativa, el cual se manifiesta de dos formas: absoluta y relativa; dicho concepto, en su forma relativa, explica la situación de la educación inicial y sus consecuencias en el ordenamiento jurídico colombiano.

3.1 La omisión legislativa en el ordenamiento constitucional

El estudio de la omisión legislativa implica analizar la actividad del legislador, particularmente en aquellas circunstancias cuando la ausencia de una norma jurídica expresa puede violar principios o disposiciones de la Constitución: “se trata de estudiar, no la actividad legislativa sino el silencio, la quietud, la inactividad o la omisión del legislador a la luz del texto constitucional” (Villota, 2012, p. 458).

En un Estado de Derecho la Constitución cumple un rol fundamental en cuanto a la legalidad de las actuaciones de los servidores públicos, así como frente a la legitimidad del ejercicio del poder. La norma suprema puede llegar a ser desconocida por cualquiera de los poderes del Estado, pero en el caso del legislador ocurre cuando se profiere una norma en desconocimiento de la Constitución, o cuando no se expiden normas, desconociendo así un mandato constitucional.

Las leyes en un Estado de Derecho tienen una importancia

particular: por un lado, son la expresión de la voluntad popular¹³ y, por otro, desarrollan material y formalmente el texto constitucional. En otras palabras, garantizan la eficacia de ciertos mandatos constitucionales: “esto explica la gravedad de la omisión del órgano legislativo” (Villota, 2012, p. 463). Sin embargo, es importante resaltar que hoy día, gracias al constitucionalismo moderno, es aceptado que la ley no es la única fuente de derecho, pues los jueces, particularmente los constitucionales, también participan en la creación del derecho; así, antes que afirmar que el legislador en cabeza del congreso no es el principal creador de derecho, se quiere decir que esta función no le es exclusiva.

Como señala Villota, la ausencia de normas que estructuren adecuadamente un ordenamiento jurídico implica no solo una afectación a los asociados, sino a los operadores estatales. En otras palabras, estos últimos requieren de un marco normativo para desarrollar las funciones que les han sido atribuidas; así, la ausencia de normas puede afectar la integridad del sistema y las actividades del Estado.

Dicho silencio del legislador es conocido por la doctrina y la jurisprudencia como omisión legislativa (Villota, 2012, p. 468), la cual consiste en un desconocimiento del legislador del principio de supremacía de la Constitución, desde la desatención de postulados del Estado Social de Derecho; sus implicaciones se relacionan con el control de constitucionalidad y la responsabilidad de legislador por dichas omisiones frente a los particulares (Villota, 2012, p. 469).

13 “[...] la ley es expresión de una asamblea que manifiesta la voluntad general, deliberación pública capaz de obligar a todos los súbditos hacia el soberano, el cual no encuentra regla alguna que no esté en capacidad de infringir” (Sarmiento, 2008, p. 167).

Por ello, de acuerdo con Bidart, es posible ver la omisión legislativa como un incumplimiento de los mandatos constitucionales que son de carácter permanente y concreto (1997, p. 14); así, para que la omisión tenga el carácter de inconstitucional, debe implicar un incumplimiento a lo que concretamente el legislador se encontraba constitucionalmente obligado (Arenas, 2014). Es por esto que Villota define la omisión legislativa en los siguientes términos:

[...] el evento en el que el órgano legislativo no expide una disposición normativa sobre un tema determinado en un plazo prudencial, pese a la existencia de un mandato constitucional de legislar sobre la materia. Como consecuencia, esta omisión puede traer consigo una especie de inercia del texto constitucional, pues como no existe una norma que lo desarrolle, se dificulta en grado sumo su verdadera aplicación en armonía con los propósitos del constituyente primario (2012, p. 469).

A este elemento se debe agregar uno de temporalidad, el cual consiste en que la ley debió expedirse en un tiempo determinado; es en tal sentido que Fernández (1997, p. 123) le asocia con “la falta de desarrollo por parte del poder legislativo, durante un tiempo determinado excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación (Citado en Arenas, 2014, p. 14).

Las omisiones legislativas se clasifican en relativas y absolutas; las primeras se refieren al cumplimiento incompleto del mandato constitucional, las segundas, al incumplimiento total del legislador para regular un tema sobre el que existe un mandato constitucional de hacerlo. De acuerdo con Villota, las omisiones legislativas se relacionan directamente con el control de constitucionalidad, en la medida en que desconocen un

mandato constitucional y se convierten en obstáculo para el correcto desarrollo de sus principios (2012, p. 471); por eso pueden ser interpretadas como una desobediencia flagrante de los mandatos superiores (2012, p. 472).

Desde esa perspectiva, de acuerdo con Bulnes (2006), para que se configure la omisión legislativa es necesario que el silencio del legislador produzca una situación contraria a la Constitución, entonces existe el incumplimiento de una obligación, expresa o implícita, de desarrollar una disposición o precepto constitucional (p. 253).

Vistos los escenarios, la posibilidad de que el tribunal constitucional se pronuncie frente a una omisión legislativa depende de cómo haya sido regulado el tema en la carta constitucional. En algunos países la Constitución contempla una acción de inconstitucionalidad de leyes no conformes al texto superior, y también por omisión legislativa¹⁴. En el caso colombiano, solo las primeras fueron previstas por la norma suprema.

En este sentido, La Corte Constitucional colombiana, en sus pronunciamientos frente al tema, ha manifestado que no es competente para controlar las omisiones absolutas, pues no se estaría examinando una ley en concreto; así, en la Sentencia C-185 de 2002, sostuvo que:

Tratándose de la omisión absoluta, es claro que el órgano de control carece de competencia para emitir pronunciamiento de fondo, pues la misma comporta ausencia total íntegra de normatividad, que en cualquier caso impide una confrontación material, objetiva y verificable de la Carta Política, aspecto que resulta relevante al proceso de constitucionalidad, en cuanto

14 Como ejemplo se encuentran la Constitución de Portugal de 1982, artículo 283; la Constitución de Brasil de 1988, artículo 102; la Constitución de Costa Rica, artículo 173; y la Constitución Bolivariana de Venezuela, artículo 336.7.

responde a la técnica a partir de la cual éste último se edifica, configura y desarrolla. Si no ha sido expedida una ley en sentido formal y materia, no puede hablarse de un cotejo entre normas legales y el texto de la Constitución Política.

Para el caso de la omisión legislativa relativa, la Corte, en Sentencia C-533 de 2012, manifestó que ésta puede acarrear discriminaciones y, en consecuencia, una vulneración del derecho a la igualdad; así, para que las omisiones de este tipo puedan ser objeto de control de constitucionalidad se deben presentar cinco elementos esenciales:

(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere, para los casos excluidos de la regulación legal, una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador (Sentencia C-185 de 2002, reiterada en Sentencia C-942 de 2010).

Para la Corte, el control sobre las omisiones legislativas relativas tiene una importancia particular, pues permite asegurar la efectividad de la guarda de la integridad de la Constitución; igualmente, y sin afectar la autonomía del órgano legislativo, se garantiza que las normas que él profiera no ignoren los criterios y deberes mínimos que, por decisión del constituyente, deben atenderse en relación con el tema que se trate.

3.2 La educación inicial, ausente en la educación formal

La normatividad analizada anteriormente, permite ver la existencia de un claro vacío sobre la reglamentación de la educación de menores de cinco años de edad. De acuerdo con los términos planteados en el anterior apartado, este vacío configura una omisión legislativa relativa. Si se desagregan los elementos constitutivos de dicho tipo de omisión, teniendo como referente la educación inicial, es posible llegar a las siguientes conclusiones.

En primer lugar, se destaca la existencia de un mandato constitucional del cual se predica la obligación. El artículo 44 de la Constitución establece que:

[...] son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separada de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de opinión.

Por otro lado, el artículo 11 de la Ley 115 de 1994 establece los 3 niveles de dicha educación formal: i) El preescolar, que comprenderá un grado obligatorio; ii) La educación básica, con 9 nueve grados que se desarrollarán en dos ciclos: la educación básica primaria, de cinco grados, y la básica secundaria, de cuatro; y iii) La educación media, cuyo alcance es de dos 2 grados. Junto a ello, el artículo 2, del Decreto Nacional 2247 de 1997, establece normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar, determinando que, para el caso del servicio público, se ofrecerá a los educados de tres a cinco años de edad y comprenderá 3 grados:

- a. Pre-jardín, dirigido a educandos de tres (3) años de edad.
- b. Jardín, dirigido a educandos de cuatro (4) años de edad.
- c. Transición, dirigido a educandos de cinco (5) años de edad; corresponde al grado obligatorio constitucional.

En segundo lugar, es posible reconocer que la norma excluye de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado. De la lectura de las normas citadas resulta claro que se dejó por fuera de la Ley General de Educación, y de sus decretos reglamentarios, a la población menor de 5 años, pues se puede interpretar que antes de esa edad la educación es opcional.

Desde esa perspectiva, dicha población no sería objeto de la gratuidad establecida en el artículo 67 de la Constitución Política, ni del mandato según el cual: “la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales en los términos que señalan la Constitución y la ley”. En otras palabras, la educación inicial no entra en el presupuesto que debe tener el Estado, y sus entes locales, para financiarla; así mismo, al establecer el año obligatorio de transición como un período de preparación para la educación primaria, se confunde la educación preescolar con la educación inicial y esta última no es tenida en cuenta como ciclo autónomo e independiente de la educación primaria.

En tercer lugar, se debe destacar que la exclusión de los casos o ingredientes carece de un principio de razón suficiente. La ausencia de reglamentación del ciclo de educación inicial no se sustenta en alguna razón jurídica o

científica que permita dar una justificación congruente. A lo que se suma un cuarto punto, la falta de justificación y objetividad genera una desigualdad negativa para los casos excluidos de la regulación legal, frente a los amparados por las consecuencias de la norma.

En tal sentido, el artículo 13 de la Constitución Política establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, y que recibirán la misma protección y trato de las autoridades, gozando de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación. Así, el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando las medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

Frente a ello, la actual legislación en materia de educación formal genera una situación de desigualdad negativa, pues deja por fuera del amparo legal el derecho a la educación inicial de la población infantil menor de cinco años; los hechos expuestos por las sentencias estudiadas en el apartado anterior, corroboran dicha situación. Son varios los municipios en Colombia donde las autoridades locales se han valido del silencio del legislador, para no garantizar el acceso a la educación a menores que no alcanzan la edad requerida por la Ley 115 de 1994.

Así mismo, las recientes interpretaciones de la Corte Constitucional, donde se afirma que la educación es un derecho fundamental de todos los menores de 18 años, y que la edad del niño y grados de escolaridad no pueden ser tomados desde un sentido que perjudique la educación de los menores, han sido desconocidas por la legislación actual y, por tanto, generan una desigualdad negativa a la luz del artículo 13 de la Constitución.

Finalmente, en quinto lugar, es importante reconocer que la omisión es resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador, pues, de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Nacional:

*[...] la educación es un derecho de la persona y un servicio público con función social [...] **Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad [...], garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo** (negritas fuera del texto original).*

Si se tiene en cuenta el bloque de constitucionalidad, también es posible incluir, dentro del deber específico, los tratados internacionales suscritos por Colombia. Tal es el caso del artículo 23 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que establece su derecho a la educación. Aunque las declaraciones internacionales no tengan fuerza vinculante, son consideradas documentos de “*Sof Law*”, y varios doctrinantes estiman que hacen parte de la interpretación adecuada de un derecho. Por ello, Uprimny (2008) estima que a pesar de que los documentos internacionales en materia de derechos humanos no forman necesariamente parte del bloque de constitucionalidad, pueden ser utilizados doctrinariamente para interpretar el sentido de las disposiciones constitucionales (p. 404).

De esta manera, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990), promulgada en Jomiten, Tailandia, y la Declaración del Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial: Una Educación Inicial para el Siglo XIX (2000), de Santiago de Chile, entre otras, deben ser tenidas en cuenta a la hora de interpretar el mandato constitucional

establecido en el artículo 67 de la Constitución, de tal forma que la educación inicial sea considerada como un derecho fundamental.

Para terminar, resulta inevitable reconocer que el análisis presentado lleva a afirmar que la ausencia de una disposición normativa, con referencia expresa al ciclo de educación inicial dentro de la reglamentación de la educación colombiana, ha tenido consecuencias contrarias al ordenamiento constitucional. Por un lado, ha implicado una afectación negativa para los niños menores de cinco años, al no garantizar adecuadamente su derecho a la educación, de acuerdo con los cuatro componentes estructurales: asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

Por otra parte, la omisión tiene también consecuencias para los operadores estatales, concretamente para las autoridades locales, que no cuentan con un marco normativo para el desarrollo de las funciones que les han sido atribuidas. En algunos casos, esto ha servido incluso como justificación para no brindar acceso a la educación y, en ese sentido, la falta de un articulado ha afectado la integridad del sistema educativo y las actividades del Estado para su correcta prestación.

Tabla 1. Referentes normativos y jurisprudenciales de la educación inicial

Tipo de norma/ documento de política pública/ Informe/ Conferencia internacional	Referencia/ Nombre	Relación con el tema de Educación Inicial
Tratado internacional	Convención de los derechos del niño, UNICEF, 1989	
Conferencia internacional	IX Conferencia Iberoamericana de Educación, La Habana, Cuba, 1999	Reforzar la educación inicial para favorecer un mejor desempeño de los niños en los grados posteriores, y como factor de compensación de desigualdades
Declaración mundial	Declaración mundial sobre la educación para todos “Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje”, 1990, Jomiten, Tailandia	El aprendizaje comienza con el nacimiento; exige el cuidado temprano y la educación inicial de la primera infancia, lo que puede conseguirse mediante medidas destinadas a la familia o la comunidad según convenga (artículo 5)

<p>Simposio mundial</p>	<p>Declaración del simposio mundial de educación parvularia o inicial: una educación inicial para el siglo XXI, 2000, Santiago de Chile</p>	<p>Todos los niños del mundo tienen derecho a educación, salud y nutrición que aseguren su supervivencia, crecimiento y pleno desarrollo de sus potencialidades.</p> <p>Los primeros años de vida, incluyendo el período prenatal, son cruciales para el desarrollo integral de la persona</p> <p>La educación inicial es una etapa educativa con identidad propia y que hace efectivo el derecho a la educación La educación inicial comienza desde el nacimiento, busca lograr el desarrollo integral de la persona y prevenir futuras dificultades</p> <p>La educación inicial, el cuidado de la salud y la nutrición tienen un efecto positivo en la reducción de las desigualdades socioeconómicas y de aprendizaje</p>
-------------------------	---	--

Foro internacional	Foro mundial de educación de Dakar “Educación para todos”, 2000	Responsabilidad de los Estados de garantizar los derechos de la primera infancia
Declaración mundial	Marco de Acción Regional, Santo Domingo	Incrementar la inversión social en la primera infancia, aumentar el acceso a programas de desarrollo infantil y mejorar la cobertura de educación inicial. Hace explícita la importancia de la inversión en programas de desarrollo integral para niños y niñas menores de cuatro años. Propone sostener los logros alcanzados en cuanto a incrementar la atención educativa inicial a partir de los 4 años
Cumbre internacional	XI Cumbre Iberoamericana de Ministros de Educación, 2001, Valencia, España	La OEI presenta una propuesta de estrategias de trabajo, junto a líneas de acción para diseñar un plan de cooperación para el fortalecimiento y expansión de la educación inicial en Iberoamérica
Conferencia internacional	X Conferencia Iberoamericana de Educación, 2002, México	Fortalecimiento y expansión de la educación inicial en Iberoamérica

Opinión consultiva	Corte IDH, Opinión consultiva, 2002	El interés superior del niño implica que su desarrollo y ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados criterios rectores para la elaboración de normas y su aplicación en todos los órdenes relativos a la vida del niño
Encuentro internacional	II Reunión de Ministros de Educación, 2003, México	Mejoramiento de metas educativas para la primera infancia
Informe	Informe del estado mundial de la infancia, UNICEF, 2003	Análisis y propuestas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia

<p>Conferencia mundial</p>	<p>Conferencia mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI), 2010, Moscú</p>	<p>La AEPI puede mejorar el bienestar de los niños pequeños, especialmente para quienes habitan el mundo en desarrollo, donde hay una probabilidad de cuatro sobre diez para que un niño viva en pobreza extrema. La AEPI genera un efecto positivo en la escolaridad posterior y aumenta la matrícula en la enseñanza secundaria, especialmente para las niñas.</p> <p>La AEPI iguala las condiciones de partida, al reducir las desigualdades entre ricos y pobres, por lo que es un componente fundamental para quebrar el ciclo de pobreza intergeneracional.</p>
<p>Ley</p>	<p>Ley 0027 de 1974. Por medio del cual se dictan normas sobre creación y sostenimiento de centros de atención integral preescolar para hijos de empleados y trabajadores de los sectores públicos y privados.</p>	

Ley	Ley 0052 de 1988. Por medio del cual se crea el Congreso Nacional de Política Educativa	
Ley	Ley 0032 de 1911. Por medio del cual se reorganiza la Escuela Central de Artes y Oficios para niños desamparados de Bogotá	
Ley	Ley 115 de 1994. Ley General de Educación	Artículo 17. Educación preescolar de 3 grados y el último de ellos como grado obligatorio de la educación formal
Ley	Ley 0715 de 2001. Recursos y competencias para prestación del servicio de educación	
Ley	Ley 1098 de 2006. Código de infancia y adolescencia	Artículo 7. Protección integral Artículo 8. Interés superior de los niños, niñas y adolescentes Artículo 29. Derecho al desarrollo integral en la primera infancia, del que hace parte la educación inicial

Ley	Ley 1295 de 2009. Atención integral de la primera infancia	Se reglamenta la atención integral de niños y niñas de primera infancia, en los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén
Ley	Ley 1404 de 2010. Por la cual se crea la escuela de padres en instituciones de educación preescolar	
Ley	Ley 1804 de 2016. Por medio de la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia “De 0 a siempre”	
Decreto nacional	Decreto 2247 de 1997. Por medio del cual se establecen normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar y se dictan otras disposiciones	
Decreto nacional	Decreto 4500 de 2006. Por medio del cual se establecen normas sobre la educación religiosa en los establecimientos oficiales y privados de educación preescolar, básica y media, de acuerdo con la Ley 115 de 1994 y la Ley 133 de 1994 (MEN)	Educación religiosa en establecimientos de educación preescolar

Decreto nacional	Decreto 4807 de 2011. Por el cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media, de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones para su implementación (MEN)	
Decreto nacional	Decreto 1075 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector educación (MEN)	

Decreto nacional	Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación	Se asegura el acceso, la exención de todo tipo de costos académicos en las instituciones oficiales de educación preescolar, básica y media; se promueve la permanencia de la población víctima en el servicio de educación, con enfoque diferencial, mirada de inclusión social y perspectiva de derechos. Se fijan los lineamientos de la política de coordinación Nación-Territorio, primera infancia, educación superior, orientación ocupacional y formación
Decreto nacional	Decreto 470 de 2020. Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a los entes territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media en el marco del estado de emergencia (MEN)	

Decreto nacional	Decreto 533 de 2020. Para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del estado de emergencia (MEN)	
Acuerdo distrital	Acuerdo 138 de 2004. Por medio del cual se regula el funcionamiento de los establecimientos públicos y privados que prestan el servicio de educación inicial	Artículo 1, párrafo primero: se entenderá por educación inicial la orientada al desarrollo infantil, que brinde atención y cuidado a los niños y niñas de las edades indicadas
Acuerdo distrital	Acuerdo 489 de 2012. Por medio del cual de adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. Bogotá Humana	Ampliar la cobertura de la educación inicial, que será diferencial, inclusiva y de calidad, para disfrutar y aprender desde la primera infancia

Acuerdo distrital	Acuerdo 598 de 2015, Concejo de Bogotá	La administración Distrital, a través de la Secretaría de Integración Social, en el marco de la política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia, incluirá un componente de atención a la primera infancia, que tendrá como objetivo la formación de padres, madres y cuidadores, con el fin de capacitarlos en las siguientes áreas de cuidado: crecimiento saludable, soporte alimenticio, estimulación temprana, preparación para la escuela, prácticas pedagógicas y la eliminación del castigo físico como pauta de crianza
Decreto distrital	Decreto 243 de 2006. Reglamenta el Acuerdo Distrital 138 de 2004	Establece las condiciones para que los establecimientos, públicos y privados, que presten el servicio de educación inicial puedan obtener la licencia de funcionamiento, a excepción de los Hogares Comunitarios (HOBIS) del ICBF

Decreto distrital	Decreto 057 de 2009. Por el cual se reglamenta el Acuerdo 138 de 2004, se regula la inspección, vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, que prestan el servicio de educación inicial en el Distrito Capital a niños y niñas entre cero y menores de 6 años de edad	Artículo 2. La educación inicial es un derecho impostergerable de la primera infancia, dirigido a garantizar el desarrollo del ser humano a través del cuidado calificado y el potenciamiento del desarrollo de niños y niñas, desde la gestación y menores de 6 años. Se concibe como un proceso continuo, permanente e intencionado de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes, dirigidas a reconocer las características, particularidades y potencialidades de cada niño o niña, mediante la creación de ambientes enriquecidos y la implementación de procesos pedagógicos específicos y diferenciales a este ciclo vital. Ésta puede proporcionarse en ámbitos familiares o institucionales y, en todo caso, serán corresponsales la familia, la sociedad y el Estado
-------------------	---	---

Decreto distrital	Decreto 546 de 2015. Secretaría de Educación de Bogotá	Adopta el ciclo de educación inicial (pre jardín, jardín y transición) en los Establecimientos Educativos Distritales (CED), brindando una educación inicial inclusiva, diversa y de calidad, y una atención integral a la primera infancia en todos los CED, instituciones educativas distritales (IED), y jardines infantiles administrados por la Secretaría Distrital de Integración Social y la Secretaría de Educación del Distrito
Resolución distrital	Resolución 1914 de 2003. Secretaría de Educación Distrital	Establece directrices para fortalecer la oferta educativa y el proceso de matrícula en las instituciones educativas oficiales del Distrito Capital, con el fin de garantizar el acceso y permanencia de los estudiantes en los tres primeros grados de preescolar, pre jardín, jardín y transición

Resolución distrital	Resolución 4660 de 2006. Secretaría de Educación de Bogotá	Establece la gratuidad total en el sistema educativo oficial de Bogotá, para los niveles de preescolar y primaria, a partir del 1 de enero de 2007
Resolución distrital	Resolución 2103 de 2012. Por el cual se modifica la Resolución 2580 de 2009. Secretaría de Educación de Bogotá	Señala que los valores a girar a los fondos de servicios educativos, desde los fondos de los establecimientos educativos oficiales, por concepto de gratuidad, para cada vigencia, dependerá de los lineamientos y parámetros definidos por la Secretaría de Educación Distrital, mediante la Subsecretaría de Acceso y Permanencia
Sentencia	Corte Constitucional, T-671 de 2006	Derecho a la educación de menores de 5 años
Sentencia	Corte Constitucional, T 1030 de 2006	Derecho a la educación de menores de 5 años
Sentencia	Corte Constitucional, T- 787 de 2006	Derecho a la educación de menores de 5 años
Sentencia	Corte Constitucional, T-066 de 2007	Educación preescolar
Sentencia	Corte Constitucional, T-068 de 2011	Desarrollo integral de la primera infancia
Sentencia	Corte Constitucional, T-201 de 2017	Primera infancia

Sentencia	Corte Constitucional, T-209 de 2017	Obligación del ICBF en cuanto a educación integral
Sentencia	Corte Constitucional, T- 667 de 2017	Primera infancia
Sentencia	Corte Constitucional, T-122 de 2018	Primera infancia
Sentencia	Corte Constitucional T-397 de 2018	Primera infancia

Referencias Bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). *Decreto 243 de 2006*. Obtenido desde <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20575&dt=S>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2009). *Decreto 57 de 2009*. Obtenido desde <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=35287&dt=S>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Decreto 567 de 2017*. Obtenido desde https://educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/201903/DECRETO_567_DE_2017.pdf

Arenas, A. (2014). *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Contexto colombiano. Diálogos de derecho y política*, Año 6, No. 13, pp. 5-26.

Asociación de maestros Rosa Sensat. (2004). *La educación infantil, un derecho*. Madrid: Ministerio de Educación y ciencia.

Bazan, V. (1997). *Inconstitucionalidad por omisión*. Bogotá: Editorial Temis.

Barreto, M. (2011). Consideraciones ético-metodológicas para la investigación en educación inicial. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 2(9), pp. 635-648.

Bidart, G. (1997). *Algunas reflexiones sobre las omisiones inconstitucionales*. En Bazan, V. (Coord.), *Inconstitucionalidad por omisión*. Bogotá: Editorial Temis.

Bulnes, L. (2006). La inconstitucionalidad por omisión. Estudios constitucionales. *Revista Semestral de Estudios Constitucionales*, pp. 251-264.

Cajiao, F. (2004). La concertación de la educación en Colombia. *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 34, enero-abril, pp. 31-47. Obtenido desde <http://www.rieoei.org/rie34a02.htm>.

Castro, I. (2007). Definición y elementos de la inconstitucionalidad por omisión. *Revista Jurídica. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas*. Universidad Católica de Guayaquil, No. 22, pp. 73-87.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. (1999). *Observación General Número 13*. Obtenido desde <https://www.eschr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-13-derecho-educacion-articulo-13>

Concejo de Bogotá. (2004). *Acuerdo 138 de 2004*. Obtenido desde <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15552>

Congreso de Colombia. (1994). *Ley 115 de 1994*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de Colombia. (2006). *Ley 1098 de 2006*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de Colombia. (2007). *Ley 1176*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de Colombia. (2009). *Ley 1295 de 2009*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de Colombia. (2016). *Ley 1804 de 2016*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Corte Constitucional. (1994). *Sentencia T-323 de 1994*.

Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-323-94.htm>

Corte Constitucional. (1994). *Sentencia T-324 de 1994*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-324-94.htm>

Corte Constitucional. (2001). *Sentencia T-356 de 2001*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-356-01.htm>

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-157 de 2002*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-157-02.htm>

Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-185 de 2002*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-185-02.htm>

Corte Constitucional. (2006). *Sentencia, T-671 de 2006*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-671-06.htm>

Corte Constitucional. (2006). *Sentencia T-1030 de 2006*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-1030-06.htm>

Corte Constitucional. (2006). *Sentencia T-787 de 2006*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-787-06.htm>

Corte Constitucional. (2007). *Sentencia T-066 de 2007*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-066-07.htm>

Corte Constitucional. (2007). *Sentencia T-263 de 2007*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-263-07.htm>

Corte Constitucional. (2010). *Sentencia C-942 de 2010*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-942-10.htm>

Corte Constitucional. (2011). *Sentencia T-068 de 2011*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-068-11.htm>

Corte Constitucional. (2012). *Sentencia C-533 de 2012*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-533-12.htm>

Corte Constitucional. (2012). *Sentencia T-690 de 2012*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-690-12.htm>

Corte Constitucional. (2013). *Sentencia T-458 de 2013*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-458-13.htm>

Corte Constitucional. (2013). *Sentencia T-546 de 2013*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-546-13.htm>

Corte Constitucional. (2014). *Sentencia T-273 de 2014*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-273-14.htm>

Corte Constitucional (2017). *Sentencia, T-201 de 2017*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-201-17.htm>

Corte Constitucional. (2016). *Sentencia T-008 de 2016*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-008-16.htm>

Corte Constitucional. (2016). *Sentencia T-129 de 2016*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-129-16.htm>

Corte Constitucional. (2016). *Sentencia T-545 de 2016*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-545-16.htm>

Corte Constitucional (2017). *Sentencia T-667 de 2017*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-667-17.htm>

Corte Constitucional. (2017). *Sentencia T-105 de 2017*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-105-17.htm>

Corte Constitucional. (2017). *Sentencia, T-209 de 2017*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-209-17.htm>

Corte Constitucional. (2018). *Sentencia T-122 de 2018*. Obtenido desde <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-122-18.htm>

Cortés, E. (2017). *Política pública de atención integral a la primera infancia en Colombia, un análisis de la implementación en la gestión pública territorial*. Tesis de Maestría en Políticas Públicas no publicada, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Documento Conpes Social 109. Política Pública Nacional de Primera Infancia*. Obtenido desde https://laguajira.gov.co/web/attachments/article/1229/1229_CONPES%20109%20-%20POLITICA%20PUBLICA%20NACIONAL%20DE%20PRIMERA%20INFANCIA.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Ley 1450 de 2011. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”*. Bogotá: DNP.

DIF y UNICEF. (2014). *Observaciones generales del*

Comité de los Derechos del Niño. Obtenido desde <https://www.unicef.org/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>

Dinero. (2015). *Los jardines infantiles colombianos, sin dios ni ley*. Obtenido desde <https://www.dinero.com/edicion-impresaa/caratula/articulo/reglamentacion-jardines-infantiles-colombianos/216499>

Fandiño, G., y Reyes, Y. (2012). *Una propuesta pedagógica para la educación de la primera infancia. Documento base para la construcción del Lineamiento Pedagógico de Educación Inicial en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Fernández, F. (2008). El control de las omisiones legislativas por Bundesverfassungsgericht. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, No. 10. Obtenido desde http://www.iidpc.org/revistas/10/pdf/91_132.pdf.

Fernández, F. (2009). *El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. Algunas cuestiones dogmáticas*. Estudios constitucionales, 7(2), pp. 13-69.

Fernández, J. (1997). *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español relativa a la inconstitucionalidad por omisión*. En Bazan, V. (Coord.), *Inconstitucionalidad por omisión*. Bogotá: Editorial Temis.

González, M. y Hernández, J. A. (2014-Julio). Derecho a la educación para la primera infancia en Colombia. *Revista niños, menores e infancias*, No. 8.

IDEP. (2013, enero-junio). Educación para la primera infancia. *Revista educación y ciudad*, No. 24. Obtenido desde <https://revistas.idep.edu.co/index.php/educacion-y-ciudad/article/view/309>

López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Buenos Aires: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Unesco, IPE.

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1994). *Decreto 1860 de 1994*. Bogotá: MEN.

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (1997). *Decreto 2247 de 1997*. Bogotá: MEN.

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2011). *Decreto 4807 de 2011*. Bogotá: MEN.

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2011). *Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, 1075 de 2015*. Bogotá: MEN.

OEI. (2000a). *Educación para todos en las Américas. Marco de Acción Regional*. Obtenido desde <https://www.oei.es/historico/efa2000sdomingo.htm>

OEI. (2000b). *Declaración del Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial “Una educación inicial para el siglo XXI”*. Revista Iberoamericana de Educación, No. 22, pp. 157-160. Obtenido desde <https://doi.org/10.35362/rie2201026>

ONU. (1959). *Declaración de los derechos del niño*. Obtenido desde <https://www.cidh.oas.org/Ninez/pdf%20files/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o.pdf>

Ortiz, I. T., y Vizcaíno, J. E. (2014, julio-diciembre). *Ley General de Educación, veinte años después: una valoración a la luz del derecho humano a la educación*. Revista educación y ciudad. Políticas educativas: hacia un

nuevo proyecto educativo nacional, No. 27. IDEP.

Pinto, M., y Misas, M. (2014). *La educación inicial y la educación preescolar. Perspectivas de desarrollo en Colombia y su importancia en la configuración del mundo de los niños*. Cultura, educación y sociedad, 5(1), pp. 119-140.

Prada, D. M. (2014, julio-diciembre). Ley General de Educación. *Revista educación y ciudad. Políticas educativas: Hacia un nuevo proyecto educativo nacional*, No. 27. IDEP.

Pulido, O. (2014, julio-diciembre). Veinte años de la Ley 115 de 1994. *Revista educación y ciudad. Políticas educativas: hacia un nuevo proyecto educativo nacional*, No. 27. IDEP.

Ramírez, G. (2006). *El control de constitucionalidad sobre las omisiones legislativas en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Rodríguez, A. (2002). *La educación después de la Constitución del 91: De la reforma a la contrarreforma*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, Corporación Tercer Milenio.

Sánchez, J., y Garcés, M. (2020). *La educación inicial: Una necesidad en la educación formal colombiana*. Equipo Congreso Visible. Obtenido desde <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/la-educacion-inicial-una-necesidad-en-la-educacion-formal-colombiana/10628/>

Sarmiento, J. (2008). *La falla del servicio legislativo. Hacia la construcción de un régimen especial de responsabilidad*. Tesis de Maestría en Derecho no publicada, Bogotá, Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes.

Secretaría Distrital de Educación. (2006). *Resolución 4660 de 2006*. Obtenido desde <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22062&dt=S>

Secretaría Distrital de Educación. (2013). *Resolución 1914 de 2013*. Obtenido desde <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=57214&dt=S>

UNESCO. (1990). *Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, Jomtien, Thailand, 1990*. Obtenido desde <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000184556>

UNESCO. (2000). *Educación para todos: cumplir con nuestros compromisos colectivos*. Obtenido desde https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiI-s3g9YLtAhUQZd8KHdexC8k-QFjABegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.oei.es%2Fhistorico%2Fquipu%2Fmarco_dakar.pdf&usg=AOvVaw2-KduPGYlra6RNArjilYmM

Uprimny, R. (2008). *Aplicación y aplicabilidad del derecho internacional de los Derechos Humanos en el ordenamiento interno colombiano: realidades y desafíos*. En Rengifo, A. *Derecho internacional de los Derechos Humanos y Sistemas internos de protección y reparación*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Universidad Nacional de Colombia.

Villota, M. (2012, julio-diciembre). El control de constitucionalidad a las omisiones legislativas en el contexto del Estado Social de Derecho. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Vol. 42, No. 117, pp. 445-479.

Wolf, L., Schiefelbein, E., y Valenzuela J. (1994). *Mejoramiento de la calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe, Hacia el Siglo XXI*. Documentos para discusión del Banco Mundial. Washington: Banco Mundial.

