



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Bogotá, 16 de septiembre de 2026

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ

Secretario General

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley “Por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Excelencia Docente para fortalecer la calidad educativa, mejorar el aprendizaje de los niños y adolescentes, promover la excelencia pedagógica, y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Secretario:

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante el Congreso de la República el proyecto de ley “Por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Excelencia Docente para fortalecer la calidad educativa, mejorar el aprendizaje de los niños y adolescentes, promover la excelencia pedagógica, y se dictan otras disposiciones” iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.

Solicito al señor Secretario se sirva darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

Cordialmente,

MARÍA ANGÉLICA GUERRA
Senadora de la República



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

PROYECTO DE LEY NO.

“Por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Excelencia Docente para fortalecer la calidad educativa, mejorar el aprendizaje de los niños y adolescentes, promover la excelencia pedagógica, y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto crear el Programa Nacional de Excelencia Docente, orientado a reconocer, incentivar y retener a los docentes con alto desempeño en el sistema educativo oficial, mediante mecanismos de evaluación integral, formación, incentivos profesionales y fortalecimiento institucional, con el fin de mejorar la calidad educativa, elevar el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes, y reducir las brechas educativas.

ARTÍCULO 2º. AMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a los docentes vinculados al servicio educativo estatal en los niveles de preescolar, básica y media, regidos por los estatutos docentes vigentes.

ARTÍCULO 3º. PROGRAMA NACIONAL DE EXCELENCIA DOCENTE. Creese el Programa Nacional de Excelencia Docente como una estrategia permanente del Estado para promover el mérito, la mejora continua y la calidad pedagógica en el sistema educativo oficial. El programa es construido, gestionado y coordinado por el Ministerio de Educación Nacional e implementado en articulación con las entidades competentes.

ARTÍCULO 4º. PRINCIPIOS ORIENTADORES. La implementación del Programa Nacional de Excelencia Docente se regirá por los principios de mérito, objetividad, progresividad, equidad territorial, mejora continua, transparencia, enfoque diferencial y reconocimiento de las condiciones socioeconómicas y territoriales de las comunidades educativas.

ARTÍCULO 5º. NEUTRALIDAD IDEOLÓGICA Y PLURALISMO EDUCATIVO. La prestación del servicio educativo estatal y la implementación del Programa Nacional de Excelencia Docente se desarrollarán bajo los principios de pluralismo, libertad de pensamiento, libertad de conciencia y respeto por la diversidad de perspectivas.

En el desarrollo de sus funciones pedagógicas, los docentes deberán promover la formación del pensamiento crítico, autónomo y reflexivo de los estudiantes, garantizando que el abordaje de asuntos políticos, sociales, económicos, culturales o de cualquier otra naturaleza objeto de controversia se realice con criterios de objetividad, equilibrio y respeto por la diversidad de opiniones.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Los establecimientos educativos y los docentes deberán abstenerse de utilizar los procesos de enseñanza, las actividades académicas o los espacios educativos para imponer a los estudiantes una determinada posición política, ideológica o partidista, sin perjuicio de la libertad de cátedra, la libertad de expresión y del desarrollo de actividades académicas orientadas al conocimiento y análisis de las distintas corrientes de pensamiento.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente artículo dará lugar a las investigaciones y, cuando haya lugar, a las sanciones disciplinarias correspondientes, de conformidad con el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos y docentes.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Educación Nacional establecerá orientaciones para promover el pluralismo, la neutralidad ideológica y la formación autónoma de los estudiantes, respetando la autonomía escolar, la libertad de cátedra y las garantías constitucionales y legales aplicables.

ARTÍCULO 6°. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DOCENTE. El Programa Nacional de Excelencia Docente incorpora una evaluación integral periódica de carácter formativo, técnico y no punitivo, dirigida a valorar el desempeño profesional de los docentes. La evaluación deberá considerar, como mínimo, los siguientes componentes:

- a) Observación de prácticas pedagógicas y gestión de aula mediante instrumentos técnicos estandarizados.
- b) Resultados de aprendizaje de los estudiantes ajustados por contexto socioeconómico, condiciones institucionales y trayectoria educativa.
- c) Participación y culminación de programas de capacitación, actualización pedagógica o formación docente certificados.
- d) Aportes al fortalecimiento institucional, permanencia escolar, innovación pedagógica y convivencia educativa.
- e) Evaluación de liderazgo pedagógico.

PARÁGRAFO. En ningún caso los resultados de pruebas estandarizadas constituirán el único criterio de evaluación del desempeño docente.

ARTÍCULO 7°. SISTEMA DE INCENTIVOS. Los docentes que obtengan resultados sobresalientes en la evaluación integral podrán acceder, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno nacional, a los siguientes incentivos:

- a) Reconocimientos salariales adicionales y temporales.
- b) Ascensos o reubicaciones salariales dentro del respectivo estatuto docente, respetando los requisitos constitucionales y legales vigentes.
- c) Becas o apoyos financieros para programas de especialización, maestría y formación avanzada.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

- d) Prioridad en programas nacionales e internacionales de intercambio académico, innovación educativa y formación pedagógica.
- e) Reconocimientos públicos de excelencia docente.

PARÁGRAFO. Los incentivos previstos en el presente artículo no sustituirán los derechos salariales, prestacionales ni las garantías laborales reconocidas en la normativa vigente.

ARTÍCULO 8º. PLANES DE ACOMPAÑAMIENTO Y FORTALECIMIENTO PEDAGÓGICO. Los docentes que presenten resultados insuficientes en las evaluaciones integrales tendrán acceso obligatorio a planes de acompañamiento pedagógico y formación continua diseñados para fortalecer sus competencias profesionales. Dichos planes incluirán mentorías, acompañamiento en aula, actualización disciplinar, formación pedagógica y seguimiento técnico.

PARÁGRAFO. Ninguna evaluación derivada del Programa Nacional de Excelencia Docente podrá generar consecuencias disciplinarias automáticas ni desvinculación laboral sin el cumplimiento de las garantías constitucionales y legales aplicables.

ARTÍCULO 9º. SISTEMA DE MENTORÍA DOCENTE. El Ministerio de Educación Nacional coordinará y gestionará las redes de mentoría conformadas por docentes con desempeño sobresaliente, con el propósito de acompañar procesos de fortalecimiento pedagógico, transferencia de buenas prácticas e innovación educativa en las instituciones oficiales.

ARTÍCULO 10. ENFOQUE TERRITORIAL Y DIFERENCIAL. La implementación del Programa Nacional de Excelencia Docente deberá reconocer las diferencias territoriales, rurales, étnicas y socioeconómicas del país, garantizando criterios de evaluación ajustados a las condiciones particulares de cada contexto educativo.

En las zonas rurales dispersas, municipios PDET y territorios con mayores rezagos educativos, el Gobierno Nacional podrá establecer incentivos adicionales para promover la permanencia y atracción de docentes de alto desempeño.

ARTÍCULO 11. SISTEMA DE INFORMACIÓN Y TRAZABILIDAD. El Ministerio de Educación Nacional implementará un sistema de información para consolidar, administrar y evaluar los resultados del Programa Nacional de Excelencia Docente, garantizando la protección de datos personales y la reserva de la información conforme a la ley.

El sistema deberá permitir el seguimiento a indicadores de calidad educativa, desempeño docente, formación avanzada y resultados de aprendizaje.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

ARTÍCULO 12. EVALUACIÓN DE IMPACTO. El Gobierno Nacional realizará evaluaciones periódicas e independientes sobre el impacto del Programa Nacional de Excelencia Docente en el aprendizaje estudiantil, la permanencia docente, la reducción de brechas educativas, la deserción escolar y el fortalecimiento institucional. Los resultados deberán presentarse trienalmente ante el Congreso de la República.

ARTÍCULO 13. SOSTENIBILIDAD FISCAL. La implementación de la presente ley se realizará con cargo a los recursos ya asignados al sector Educación en el Presupuesto General de la Nación y a la oferta institucional existente del Ministerio de Educación Nacional y de las entidades territoriales certificadas.

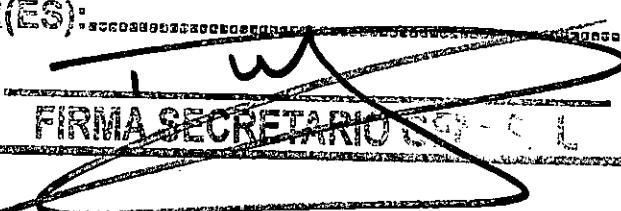
En ningún caso la presente ley podrá generar apropiaciones adicionales, nuevas obligaciones de gasto permanente, modificaciones al régimen salarial o prestacional docente, ni la creación de plantas de personal. Los mecanismos previstos en la presente ley deberán ejecutarse mediante la priorización, reorganización y articulación de programas y recursos ya existentes.

ARTÍCULO 14. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación, definiendo los criterios técnicos de evaluación, los mecanismos de incentivo, los instrumentos de acompañamiento pedagógico y las condiciones de implementación gradual del programa.

ARTÍCULO 15. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Maria A. Guerra
MARÍA ANGÉLICA GUERRA
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA	
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTO	
[X] PROYECTO DE LEY (PL.) No.: <u>247/26</u>	
[] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:	
FECHA: <u>16 / 09 / 26</u> FOLIOS:	
AUTOR(ES):	
 FIRMA SECRETARIO	



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY N°

“Por medio de la cual se crea el Programa Nacional de Excelencia Docente para fortalecer la calidad educativa, mejorar el aprendizaje de los niños y adolescentes, promover la excelencia pedagógica, y se dictan otras disposiciones”

I. PANORAMA GENERAL

La educación constituye uno de los pilares fundamentales para el desarrollo económico y social. En el caso colombiano, los desafíos asociados a la pobreza, la baja productividad, la informalidad laboral y las brechas territoriales guardan una relación con las deficiencias del sistema educativo y con la dificultad de garantizar aprendizaje de calidad. En efecto, Neidhöfer, et al. (2024) demuestran que el aumento de la movilidad intergeneracional en educación está asociado con mayores niveles de ingreso per cápita, crecimiento económico, formalidad laboral y reducción de pobreza en América Latina.

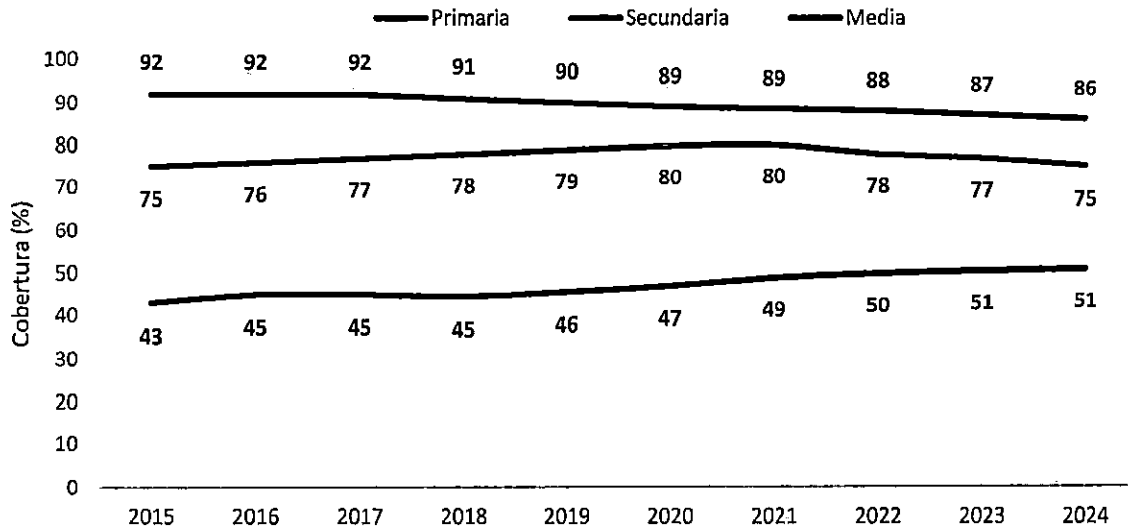
La experiencia internacional demuestra que los países que logran consolidar sistemas educativos sólidos tienden a registrar mayores niveles de cohesión y movilidad social. Por esta razón, el fortalecimiento de la calidad educativa no constituye únicamente una política sectorial, sino una estrategia integral de desarrollo nacional. De acuerdo con Causa, et al. (2009), los países con mayores niveles de movilidad social y mejores resultados económicos son aquellos que han fortalecido políticas de educación, primera infancia y formación de capital humano.

Durante las últimas décadas, Colombia ha logrado avances en cobertura educativa y acceso al sistema escolar. El país tiene tasas de cobertura neta en educación básica, secundaria y media relativamente aceptables, lo que ha ampliado la posibilidad de acceso para millones de estudiantes en distintas regiones del territorio nacional. Sin embargo, el principal desafío del sistema educativo colombiano ya no se limita al acceso, sino a la calidad del aprendizaje.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Tasa de cobertura neta por nivel educativo (%)

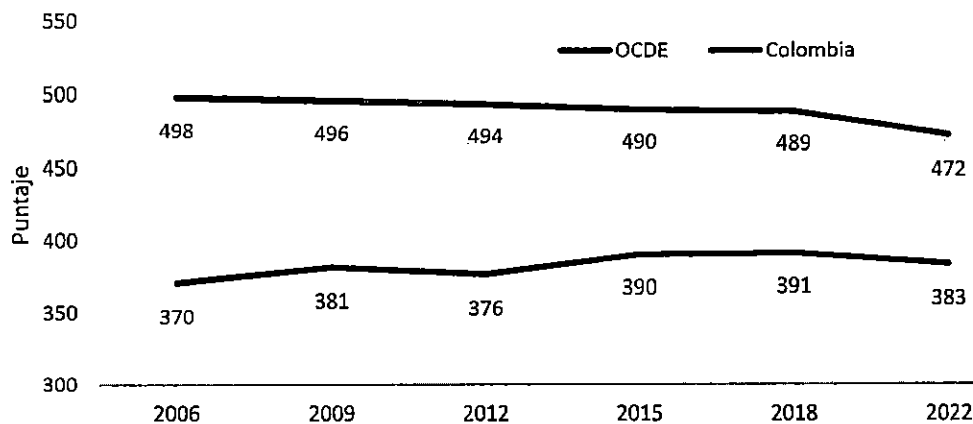


Fuente: Ministerio de Educación. Elaboración propia

Actualmente, una proporción significativa de estudiantes presenta dificultades en competencias esenciales como comprensión lectora, razonamiento matemático y pensamiento científico. Estas limitaciones afectan directamente las oportunidades futuras de los jóvenes y restringen la capacidad del país para construir una economía más productiva y competitiva. Así lo muestran los resultados en las pruebas PISA.

Resultados en las pruebas PISA

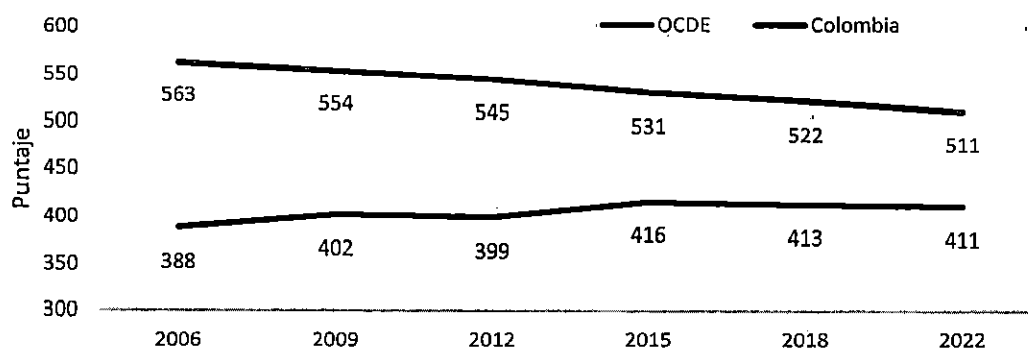
Matemáticas



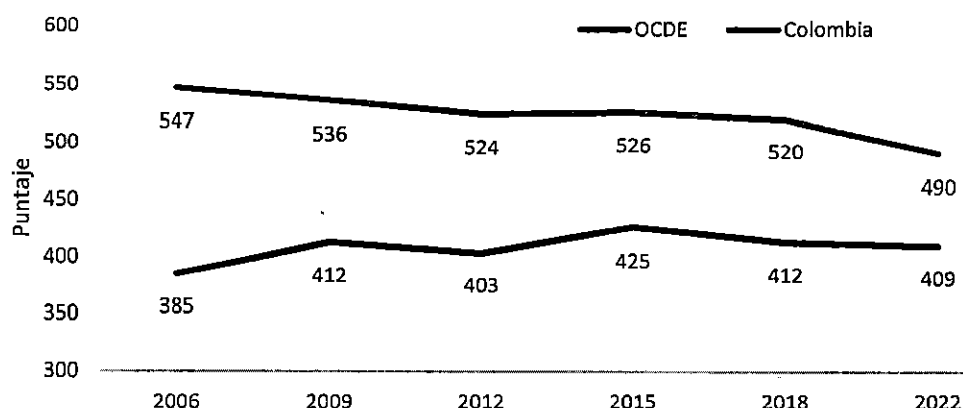


Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Ciencia



Lectura



Fuente: OCDE. Elaboración propia

La literatura es consistente al señalar que, dentro de los factores escolares asociados al desempeño académico, la calidad del docente constituye el elemento con mayor incidencia sobre el aprendizaje de los estudiantes. La influencia del maestro trasciende la simple transmisión de contenidos académicos. Un docente altamente efectivo fortalece las habilidades cognitivas, estimula el pensamiento crítico, mejora la motivación, reduce los riesgos de deserción escolar y contribuye al desarrollo socioemocional de los niños y adolescentes.

Un estudio realizado por Hanushek, et al. (1998) concluye que las diferencias en la calidad de los docentes es uno de los factores más determinantes del rendimiento académico de los estudiantes. Utilizando datos panel del Texas Schools Project, los autores encuentran que, aunque las escuelas sí influyen en los resultados educativos, gran parte de ese efecto proviene



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

específicamente de la calidad de los profesores y no tanto de variables tradicionales como el tamaño de las clases o la experiencia docente. El trabajo muestra que las variaciones en la calidad de los maestros explican una gran parte de la variación total del desempeño estudiantil.

Estimación de la contribución de la calidad docente a la variación en las ganancias de puntajes en pruebas de matemáticas y lectura de 4° y 5° grado.

		I	II	III	IV
Student fixed effects	Measured teacher and classroom factors	Between school and cohort variation as % of total variation	Between school variation as a % of the total	Between school and cohort variation as % of between school variation for schools with little teacher turnover	Lower Bound Estimate of Contribution of Teacher Quality (I - II*III)
<i>1. Math</i>					
no	no	13.0%	6.5%	145.7%	3.5%
yes	no	13.4%	7.7%	147.8%	2.0%
yes	yes	13.4%	7.7%	148.2%	2.0%
<i>2. Reading</i>					
no	no	7.4%	3.8%	158.5%	1.4%
yes	no	6.9%	3.6%	162.8%	1.0%
yes	yes	6.8%	3.5%	164.3%	1.1%

Fuente: Hanushek, et al. (1998)

De igual forma, las diferencias acumuladas entre contar con docentes altamente efectivos y docentes con bajo desempeño pueden traducirse en brechas en oportunidades laborales futuras. Los países que han logrado consolidar sistemas educativos exitosos han ubicado al docente en el centro de la política pública. Experiencias internacionales reconocidas, como las de Finlandia, Singapur, Corea del Sur, Canadá y Estonia, muestran que la excelencia educativa depende de la capacidad institucional para atraer, formar, acompañar, evaluar y retener maestros de alta calidad. En dichos sistemas, la profesión docente cuenta con reconocimiento social, procesos rigurosos de fortalecimiento profesional y mecanismos permanentes de actualización pedagógica.

Estas experiencias demuestran que la calidad educativa no se construye exclusivamente mediante infraestructura, sino a través del fortalecimiento del capital humano docente. En este sentido, Colombia enfrenta actualmente el reto de avanzar hacia un modelo de fortalecimiento de la calidad docente que combine meritocracia, acompañamiento pedagógico y sostenibilidad fiscal, sin desconocer derechos laborales adquiridos ni generar enfoques punitivos que deterioren el ambiente institucional.

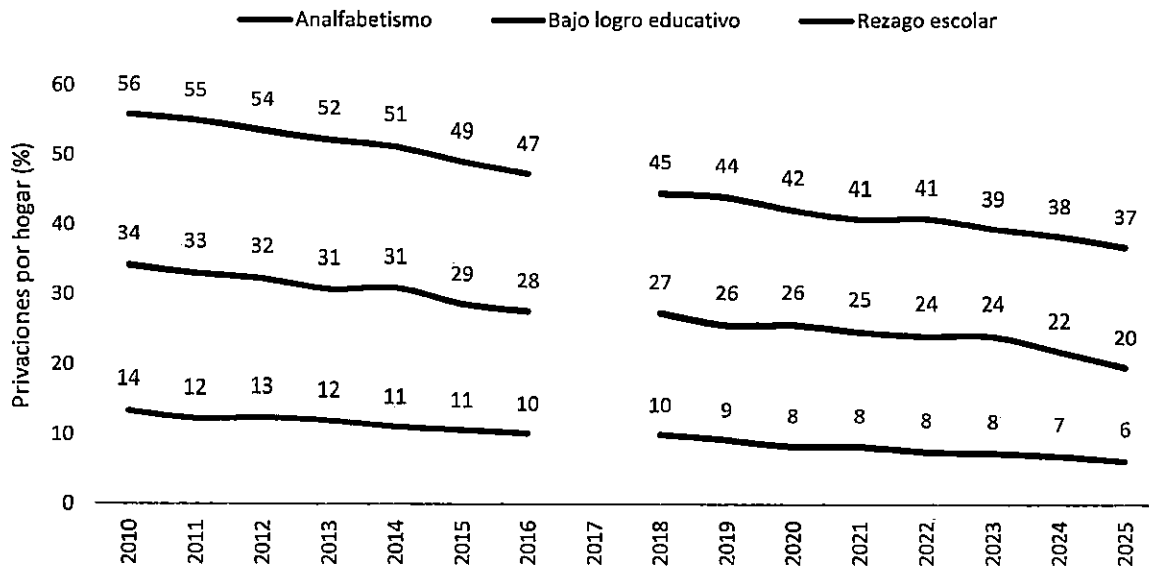


Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Calidad educativa en Colombia

De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional del DANE, con cifras de 2025, el 37% de los hogares en Colombia cuentan con un bajo logro educativo, el 6% se encuentran bajo la privación del analfabetismo y el 20% registran rezagos escolares. Estos datos reflejan brechas en el acceso y la permanencia educativa, especialmente en sectores vulnerables y zonas rurales, lo que limita las oportunidades laborales y reduce la movilidad social.

Privaciones por hogar según variable (porcentaje)



Fuente: DANE. Elaboración propia

La desigualdad educativa constituye uno de los principales desafíos. Los estudiantes provenientes de hogares rurales presentan menores tasas de alfabetización, una menor cantidad de años de educación y cuentan con una menor cobertura bruta en los distintos niveles educativos (primaria, secundaria y terciaria).

Indicadores educativos por tipo de área en Colombia, 2019

	Años de educación			
	Población total	25-65 años	Hombres (25-65)	Mujeres (25-65)
Rural	5,3	6,1	5,7	6,5
Urbano	8,4	10,3	10,1	10,4



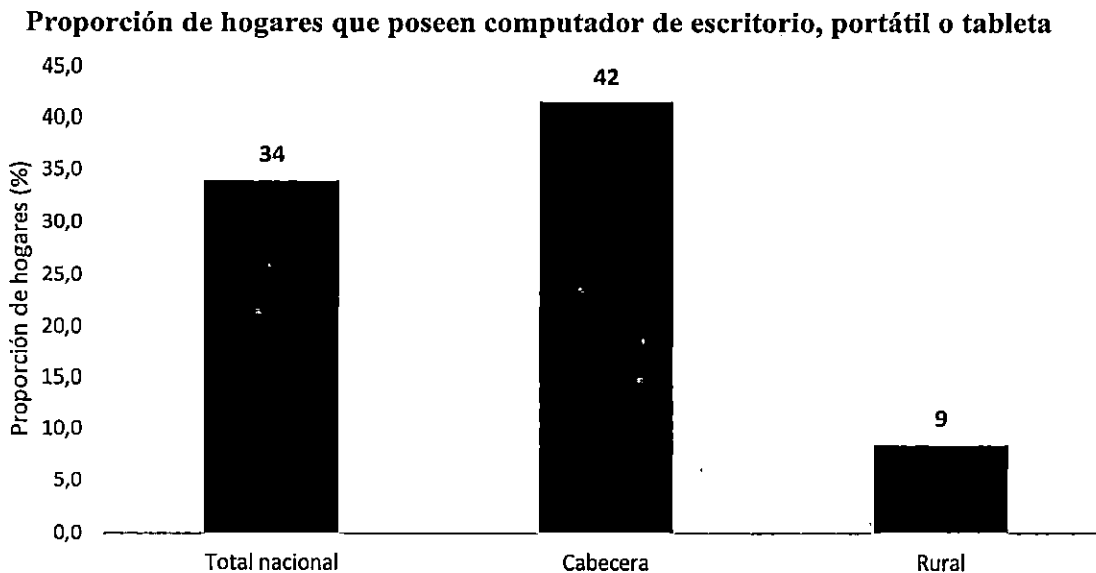
Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

	Alfabetización (% de la población)		
	15-24 años	25-65 años	+65 años
Rural	97,7	89,9	67,5
Urbano	99,2	97,7	88,2

	Tasas de matrícula (% de la población que asiste a cualquier nivel educativo)			
	3-5 años	6-12 años	13-17 años	18-23 años
Rural	78,5	96,2	81,8	17,6
Urbano	88,9	96,6	90,7	38,9

Fuente: OCDE. Elaboración propia

A esta situación se suma una marcada heterogeneidad en materia de infraestructura, conectividad, acceso a material pedagógico y disponibilidad de docentes especializados. De acuerdo con el DANE, en el año 2023, un tercio de los hogares contaba con un computador de escritorio, portátil o tableta (34%). Mientras en las zonas urbanas la situación era mejor (42%), aunque lejos de ser universal, en las zonas rurales el acceso era muy reducido (9%). Sin duda, esta brecha es una señal directa que define quién puede estudiar (y enseñar), condición que no solo afecta los procesos de aprendizaje, sino también la capacidad del sistema educativo para atraer y retener talento docente de alta calidad en las regiones más rezagadas.



Fuente: DANE. Elaboración propia



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Otro desafío es la necesidad de fortalecer los mecanismos de formación continua y actualización pedagógica. Los cambios tecnológicos, las nuevas metodologías de enseñanza y las transformaciones del mercado laboral exigen que los docentes desarrollen permanentemente nuevas competencias. Sin embargo, en muchos casos, los procesos de formación docente no logran generar impactos sobre las prácticas pedagógicas.

Esto ocurre debido a problemas de pertinencia, calidad, articulación institucional y seguimiento. En efecto, Colombia enfrenta el reto de consolidar sistemas de evaluación docente más integrales, objetivos y orientados a la mejora continua. El debate público sobre evaluación docente ha estado marcado históricamente por tensiones entre calidad educativa, estabilidad laboral y percepción de enfoques sancionatorios. En este contexto, el país requiere avanzar hacia modelos que permitan reconocer el mérito y fortalecer el desempeño profesional sin desconocer derechos adquiridos ni reducir la evaluación a resultados estandarizados. La presente iniciativa busca responder precisamente a estas necesidades.

Los docentes y el aprendizaje

La evidencia es contundente al afirmar que el docente constituye el factor escolar más importante para el aprendizaje de los estudiantes, como ya se demostró previamente. Los estudios de economía de la educación han demostrado que la calidad del maestro tiene efectos sobre el rendimiento académico, la permanencia escolar, el acceso a educación superior y los ingresos futuros de los estudiantes.

Jackson (2018) encuentra que los docentes impactan significativamente habilidades no cognitivas y socioemocionales como la disciplina, el comportamiento, la asistencia, la motivación y la persistencia académica. El autor demuestra que los maestros efectivos generan efectos de largo plazo sobre la graduación escolar y los resultados en la adultez incluso más allá de los puntajes en pruebas estandarizadas.

Efectos de los docentes sobre las medidas de habilidades de corto plazo

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Test-score in 9 th Grade				Behaviors in 9 th Grade				GPA in 10 th Grade		
Teacher Effect: 9 th Grade Test Score	0.0685** [0.0028]		0.0690** [0.0028]		0.0685** [0.0028]	0.0074** [0.0016]		0.0061** [0.0016]	0.0042** [0.0012]		0.0038** [0.0013]
Teacher Effect: 9 th Grade Behaviors		0.0274* [0.0124]	-0.0214+ [0.0128]				0.0579** [0.0106]	0.0536** [0.0107]			
Teacher Effect: 10 th Grade GPA				0.0987** [0.0230]	0.0012 [0.0206]					0.0357* [0.0147]	0.0298* [0.0149]
School-Track Effects	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Year Effects	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Controls	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Observations	942,291	942,291	942,291	942,291	942,291	942,291	942,291	942,291	728,529	728,529	728,529

Note: Robust standard errors in brackets adjusted for two-way clustering at the teacher level and student level.

These regressions are based on the pooled sample across both math and English teachers. In total, there are 11,857 teachers across the two subjects. All models include track fixed effects and year fixed effects, the number of honors courses taken during ninth grade, student-level demographics (parental education, ethnicity, and gender), lagged outcomes (math scores, reading scores, repeater status, suspensions, and attendance all in both seventh and eighth grades, and GPA in eighth grade [for high-school courses only]). Models also include classroom averages of eighth-grade behaviors, both eighth-grade and seventh-grade test scores, and student demographics. Individuals with no eighth-grade GPA are imputed a value of 2.5, and all models include an indicator variable denoting whether the eighth-grade GPA is imputed.

** p<0.01, * p<0.05, + p<0.1

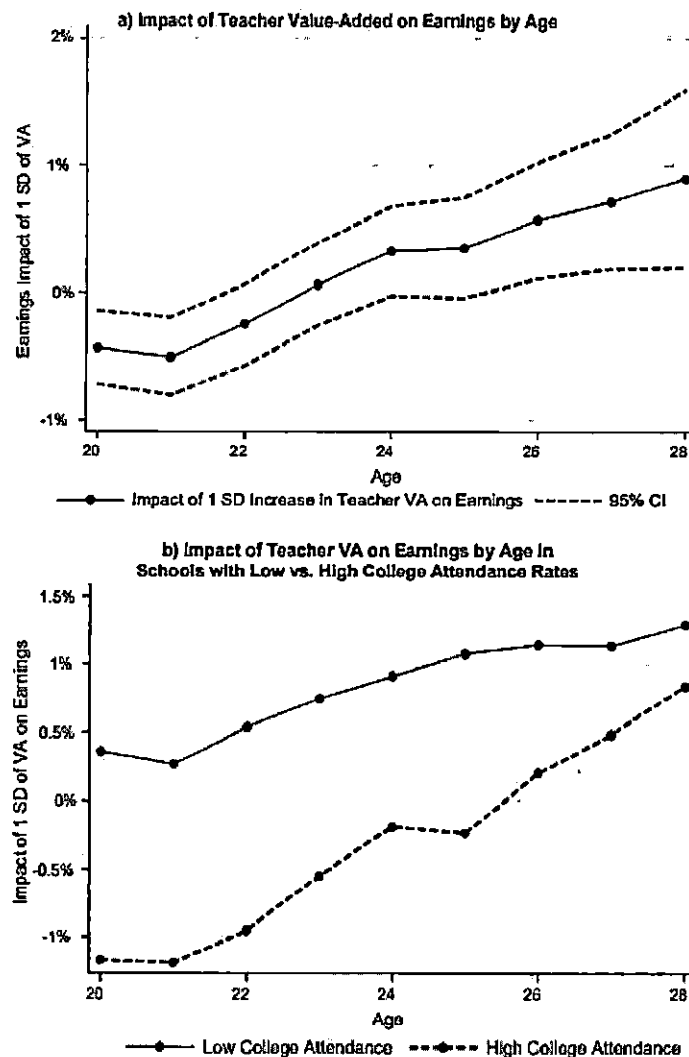
Fuente: Jackson (2018)



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

En los resultados del estudio realizado por Chetty, et al. (2014), los docentes altamente efectivos no solo mejoran los resultados académicos inmediatos, sino que también aumentan la probabilidad de que los estudiantes accedan a educación superior, obtengan mayores ingresos en la adultez y reduzcan riesgos sociales como embarazo adolescente.

Efecto del valor agregado de los docentes sobre los ingresos según la edad



Fuente: Chetty, et al. (2014)

Los efectos de contar con buenos docentes son acumulativos. Los estudiantes que tienen acceso continuo a maestros de alta calidad tienden a registrar trayectorias educativas más exitosas y mejores oportunidades laborales en el futuro. Por el contrario, las deficiencias



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

persistentes en calidad docente pueden generar rezagos difíciles de corregir posteriormente. En línea con esto, las pérdidas de aprendizaje acumuladas durante la infancia y adolescencia afectan la productividad futura.

En este sentido, los sistemas educativos exitosos comparten ciertas características comunes: altos estándares para el ejercicio docente, procesos sólidos de formación, evaluación integral, acompañamiento pedagógico y reconocimiento social de la profesión. Los países con mejores resultados educativos han convertido la calidad docente en una prioridad estratégica. Singapur, por ejemplo, ocupa consistentemente los primeros lugares en las pruebas PISA de matemáticas, lectura y ciencias, con puntajes cercanos o superiores a 560 puntos, muy por encima del promedio de la OCDE. Allí, los docentes son seleccionados entre el tercio superior de desempeño académico nacional y reciben formación financiada por el Estado. Finlandia, por su parte, exige maestría para ejercer la docencia y mantiene altos niveles de autonomía profesional. El país registra tasas de movilidad social superiores al promedio europeo y uno de los sistemas educativos más equitativos del mundo. En Corea del Sur, donde la profesión docente tiene elevado prestigio social, más del 70% de los jóvenes culminan educación terciaria y el país pasó, en pocas décadas, de ser una economía de ingresos bajos a una de las economías más innovadoras del mundo.

En Colombia, miles de docentes realizan diariamente una labor extraordinaria en condiciones difíciles. Existen experiencias pedagógicas innovadoras y maestros altamente comprometidos que generan impactos positivos en sus comunidades. No obstante, el sistema educativo carece todavía de incentivos robustos para identificar, fortalecer y multiplicar esas buenas prácticas. El Programa Nacional de Excelencia Docente busca, precisamente, construir una política pública que permita reconocer y potenciar la excelencia pedagógica dentro del sistema oficial.

Mejora continua y no punitivo

Uno de los elementos más importantes del presente proyecto de ley es su enfoque de mejora continua. El debate sobre evaluación docente en Colombia ha estado acompañado de preocupaciones relacionadas con estabilidad laboral y posibles enfoques sancionatorios. Sin embargo, la presente iniciativa parte de un principio distinto. La evaluación debe ser una herramienta para fortalecer capacidades y mejorar procesos pedagógicos, sin afectar la estabilidad laboral.

Por esta razón, el proyecto establece expresamente que las evaluaciones derivadas del Programa Nacional de Excelencia Docente tendrán carácter técnico, formativo y no punitivo. Los docentes con resultados insuficientes accederán prioritariamente a mecanismos de acompañamiento pedagógico, mentoría y fortalecimiento profesional. El objetivo no es sancionar, sino promover mejores prácticas educativas.



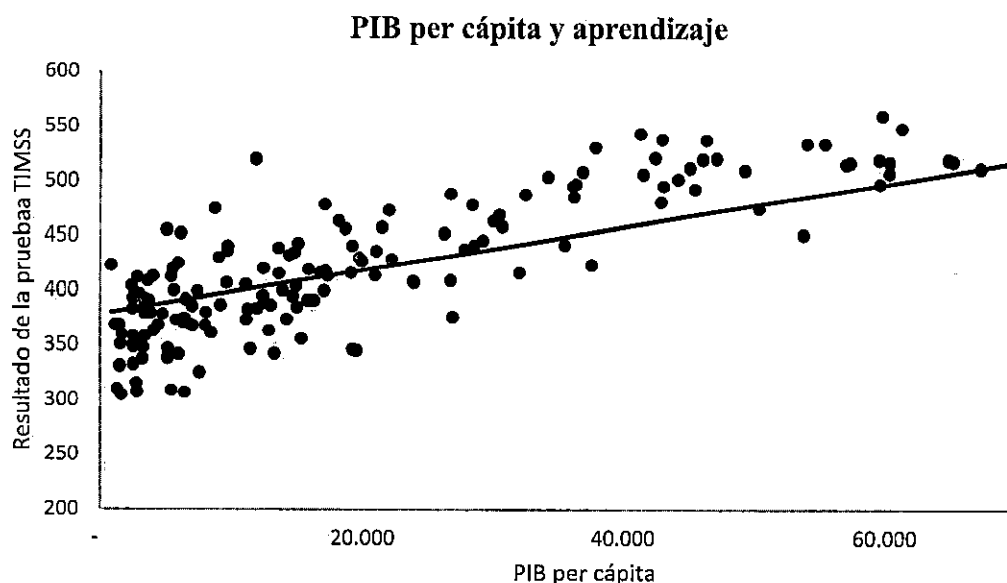
Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Este enfoque resulta consistente con la evidencia internacional. Los sistemas educativos con mejores resultados no se caracterizan únicamente por evaluar, sino por utilizar la evaluación como mecanismo de desarrollo profesional. De acuerdo con Taylor (2012), la evaluación docente acompañada de retroalimentación detallada y observación pedagógica mejora el desempeño de los maestros y produce efectos positivos persistentes sobre el aprendizaje de los estudiantes.

Asimismo, el proyecto reconoce que los resultados educativos dependen de múltiples factores contextuales. Las condiciones socioeconómicas, la pobreza, la ruralidad, la conectividad y el entorno familiar influyen significativamente sobre el aprendizaje de los estudiantes. Por ello, los resultados de aprendizaje deberán analizarse mediante criterios ajustados por contexto y nunca podrán constituir el único criterio de evaluación docente. Esta disposición busca evitar distorsiones técnicas y garantizar mayor equidad en los procesos de evaluación.

Beneficios sociales y económicos de largo plazo

La educación constituye una de las inversiones sociales con mayor rentabilidad económica y social. Sin duda, las mejoras en calidad educativa generan efectos positivos sobre productividad laboral, crecimiento económico, innovación tecnológica, ingresos futuros y reducción de pobreza. Los países con mayor aprendizaje son, en promedio, más ricos que los países con menores niveles de aprendizaje.



Fuente: TIMSS. Elaboración propia. *Estudio a nivel global en matemáticas y ciencias.



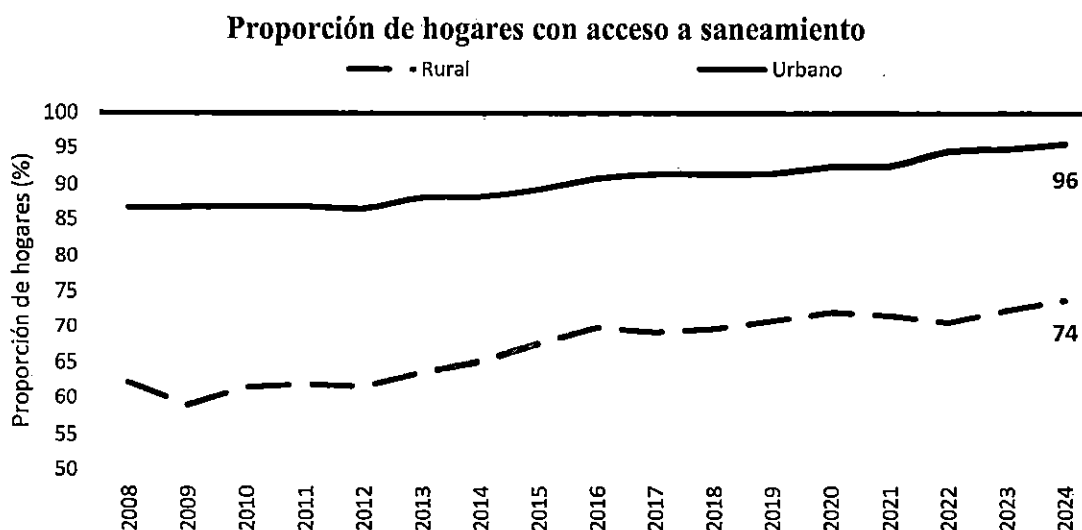
Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

El fortalecimiento de la calidad docente produce beneficios debido a su capacidad para impactar directamente el aprendizaje de millones de estudiantes. Una mejora en competencias básicas como lectura, matemáticas y ciencias tiene efectos sobre la competitividad. Los países con mejores niveles de capital humano tienden a registrar mayores niveles de productividad, sofisticación productiva y capacidad de innovación. En el caso colombiano, mejorar la calidad educativa resulta fundamental para enfrentar desafíos como la baja productividad.

De igual forma, las brechas educativas contribuyen a perpetuar desigualdades intergeneracionales. Los estudiantes provenientes de hogares vulnerables enfrentan mayores riesgos de rezago académico y exclusión laboral. En esta línea, mejorar la calidad docente en contextos vulnerables contribuye a ampliar oportunidades de movilidad social. Además, las personas con mayores niveles educativos tienden a registrar mejores indicadores de salud, mayor participación ciudadana y menores niveles de criminalidad. En este sentido, la educación de calidad fortalece la cohesión social y la estabilidad democrática. Es decir, invertir en excelencia docente no solo representa una política educativa, sino también una estrategia de desarrollo económico y social.

Enfoque territorial

Uno de los desafíos más complejos del sistema educativo colombiano es la desigualdad entre regiones. Las diferencias entre zonas urbanas y rurales en infraestructura, acceso a servicios públicos, como saneamiento y acceso a recursos pedagógicos son grandes. Cuando las instituciones no cuentan con condiciones mínimas para garantizar procesos adecuados de enseñanza y aprendizaje, alcanzar mejoras en la calidad educativa se vuelve más difícil.



Fuente: CEPAL. Elaboración propia



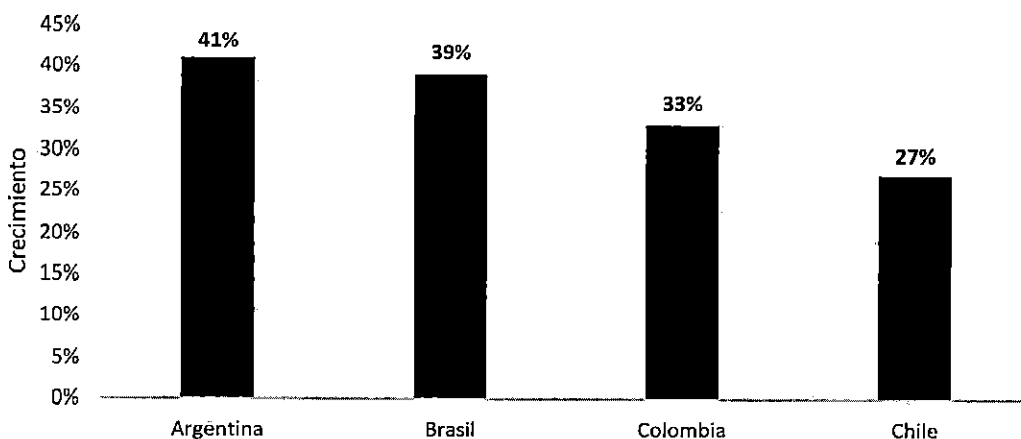
Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

En municipios rurales y apartados, las instituciones educativas enfrentan limitaciones severas para garantizar aprendizajes de calidad. Los docentes en estas regiones suelen asumir responsabilidades adicionales relacionadas con grupos multigrado, atención psicosocial y gestión comunitaria. Además, enfrentan dificultades asociadas a transporte, conectividad y acceso a formación continua. Por esta razón, cualquier política de excelencia docente debe incorporar necesariamente un enfoque territorial y diferencial. El presente proyecto reconoce expresamente que las evaluaciones y mecanismos de reconocimiento deben ajustarse a las condiciones específicas de cada contexto. La iniciativa evita modelos homogéneos que desconocen las realidades sociales y económicas del territorio.

Actualización pedagógica

La transformación tecnológica y los cambios en el mercado laboral han modificado las competencias requeridas en las sociedades contemporáneas. Actualmente, los sistemas educativos deben preparar a los estudiantes para enfrentar entornos dinámicos caracterizados por automatización, digitalización y cambios acelerados en habilidades demandadas.

Crecimiento del número de nuevos programadores en Sudamérica entre 2019 y 2022



Fuente: Github

En este contexto, la formación continua de los docentes adquiere una importancia estratégica. Los maestros requieren herramientas para incorporar nuevas metodologías pedagógicas, fortalecer competencias digitales y desarrollar habilidades orientadas al pensamiento crítico y resolución de problemas. Sin embargo, numerosos procesos de capacitación docente enfrentan problemas de pertinencia, seguimiento y articulación institucional.

En algunos casos, las capacitaciones se convierten en ejercicios sin impacto sobre las prácticas pedagógicas. El Programa Nacional de Excelencia Docente busca fortalecer la



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

calidad y pertinencia de los procesos de formación continua. La iniciativa promueve mecanismos certificados de actualización pedagógica vinculados efectivamente al fortalecimiento de competencias docentes.

Reconocimiento al mérito

La dignificación de la profesión docente constituye una condición fundamental para fortalecer la calidad educativa. Los sistemas educativos exitosos suelen caracterizarse por otorgar alto reconocimiento social y profesional a los maestros. La valoración institucional de la excelencia pedagógica contribuye a elevar estándares de calidad y atraer talento hacia el sector educativo.

En Colombia, miles de docentes desarrollan prácticas pedagógicas innovadoras y generan impactos positivos sobre sus comunidades. No obstante, el sistema educativo carece en muchos casos de mecanismos suficientes para identificar y visibilizar esas experiencias exitosas. Ante esta carencia, el presente proyecto busca precisamente construir una política pública orientada al reconocimiento profesional del mérito docente.

La iniciativa promueve certificaciones de excelencia pedagógica, participación en redes académicas y mecanismos institucionales de reconocimiento. Estos instrumentos contribuyen a fortalecer el prestigio de la profesión y generar incentivos positivos para la innovación educativa.

II. JUSTIFICACIÓN

La creación del Programa Nacional de Excelencia Docente responde a una necesidad del sistema educativo colombiano que es fortalecer la calidad de la enseñanza mediante mecanismos institucionales de reconocimiento, evaluación integral y formación continua. El presente proyecto propone consolidar una estrategia nacional coherente, orientada específicamente a promover la excelencia docente y mejorar el aprendizaje.

La calidad educativa requiere que el sistema premie las buenas prácticas pedagógicas, incentive el liderazgo académico y genere mecanismos claros de reconocimiento profesional. Cuando los docentes perciben que el esfuerzo, la innovación y el desempeño sobresaliente son valorados institucionalmente, se fortalecen los incentivos para elevar estándares de calidad.

De igual modo, el proyecto busca consolidar modelos de evaluación más equilibrados y técnicamente sólidos. La evaluación docente no puede limitarse a medir resultados estandarizados ni convertirse en una herramienta exclusivamente sancionatoria. Por el contrario, debe servir para identificar fortalezas, detectar necesidades de acompañamiento y orientar procesos de mejoramiento. Por ello, la iniciativa incorpora una evaluación integral



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

que combina observación de aula, resultados de aprendizaje ajustados por contexto, participación en procesos de formación y aportes institucionales.

Otro componente fundamental de la propuesta es el fortalecimiento de redes de mentoría y acompañamiento pedagógico. El aprendizaje entre pares y el acompañamiento técnico son herramientas efectivas para mejorar prácticas docentes. Los maestros con alto desempeño pueden desempeñar un papel estratégico en la transferencia de conocimiento, innovación pedagógica y fortalecimiento institucional.

El proyecto también incorpora un enfoque territorial. Colombia presenta realidades educativas heterogéneas, por lo cual los mecanismos de evaluación y reconocimiento deben ajustarse a las condiciones específicas de cada contexto. No resulta técnicamente adecuado comparar de manera homogénea instituciones rurales dispersas con establecimientos urbanos de alta capacidad institucional.

La iniciativa reconoce, además, la importancia de fortalecer áreas prioritarias como matemáticas, ciencias, lectura crítica, bilingüismo y habilidades digitales. Las deficiencias en estas áreas limitan la competitividad a los estudiantes del país y afectan la capacidad de los jóvenes para acceder a oportunidades de educación superior y empleo de calidad.

Esto sin mencionar que, el programa busca contribuir a la dignificación de la profesión docente. En muchos países, ya expuesto, con sistemas educativos exitosos, el ejercicio docente posee un alto reconocimiento social y profesional. Es por esto que, construir mecanismos de excelencia y reconocimiento contribuye a elevar el prestigio de la profesión y atraer talento de mayor calidad hacia el sector educativo.

En términos fiscales, el proyecto fue diseñado bajo criterios de sostenibilidad y responsabilidad presupuestal. La iniciativa no crea nuevas obligaciones automáticas de gasto, no modifica el régimen salarial o prestacional docente y no exige apropiaciones adicionales del Presupuesto General de la Nación. Su implementación se realizará mediante la reorganización, focalización y articulación de programas y recursos ya existentes dentro del sector educativo, especialmente aquellos orientados a formación docente, fortalecimiento de capacidades pedagógicas y calidad educativa.

Esto permite que el proyecto sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con los principios de sostenibilidad fiscal previstos en el ordenamiento jurídico colombiano. De igual forma, evita generar presiones presupuestales permanentes sobre la Nación o las entidades territoriales, garantizando que las medidas propuestas puedan implementarse de manera gradual, responsable y técnicamente viable.

En últimas, mejorar la educación en Colombia exige fortalecer a quienes hacen posible el aprendizaje dentro del aula. No existe una transformación educativa sin docentes



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

fortalecidos, reconocidos y acompañados. Invertir en excelencia docente no solo mejora indicadores académicos, sino que también fortalece el capital humano del país, reduce desigualdades y amplía las oportunidades de millones de niños, niñas y adolescentes.

Bibliografía

Causa, O., & Johansson, Å. (2009). Intergenerational social mobility (OECD Economics Department Working Papers No. 707). OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/223106258208>

Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. (2014). Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood. *American Economic Review*, 104(9), 2633–2679. <https://doi.org/10.1257/aer.104.9.2633>

Darling-Hammond, L. (2013). Getting teacher evaluation right: What really matters for effectiveness and improvement. *Teachers College Press*.
<https://www.ascd.org/el/articles/getting-teacher-evaluation-right-what-really-matters-for-effectiveness-and-improvement>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025). Pobreza multidimensional. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

Hanushek, E. A., Kain, J. F., & Rivkin, S. G. (1998). Teachers, schools, and academic achievement (NBER Working Paper No. 6691). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w6691>

Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2008). The role of cognitive skills in economic development. *Journal of Economic Literature*, 46(3), 607–668.
<https://doi.org/10.1257/jel.46.3.607>

Hanushek, E. A. (2011). The economic value of higher teacher quality. *Economics of Education Review*, 30(3), 466–479. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2010.12.006>

Hanushek, E. A., Kain, J. F., O'Brien, D. M., & Rivkin, S. G. (2005). The market for teacher quality (NBER Working Paper No. 11154). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w11154>

Jackson, C. K. (2018). What do test scores miss? The importance of teacher effects on non-test score outcomes. *Journal of Political Economy*, 126(5), 2072–2107.
<https://doi.org/10.1086/699018>



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Neidhöfer, G., Ciaschi, M., Gasparini, L., & Serrano, J. (2024). Social mobility and economic development. *Journal of Economic Growth*, 29(2), 327–359.
<https://doi.org/10.1007/s10887-023-09234-8>

OCDE. (2022). *Rural policy review of Colombia 2022*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/c26abeb4-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2013). *Synergies for better learning: An international perspective on evaluation and assessment*. OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/9789264190658-en>

Taylor, E. S., & Tyler, J. H. (2012). Can teacher evaluation improve teaching? *Education Next*, 12(4), 78–84. <https://www.educationnext.org/can-teacher-evaluation-improve-teaching/>

III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto tiene como finalidad crear el Programa Nacional de Excelencia Docente, con el propósito de fortalecer la calidad de la educación, mejorar el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes, promover la excelencia pedagógica, reconocer el mérito docente y fortalecer los procesos de formación y acompañamiento profesional, mediante mecanismos de evaluación integral, mejoramiento continuo y desarrollo de capacidades pedagógicas ajustados a las realidades territoriales y educativas del país.

IV. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley encuentra sustento constitucional y legal en las disposiciones que reconocen la educación como un derecho fundamental, un servicio público con función social y una obligación prioritaria del Estado orientada a garantizar calidad, acceso y permanencia educativa.

La **Constitución Política de Colombia** establece en su **artículo 67** que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, señalando expresamente que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, el cumplimiento de sus fines y la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos.

De igual forma, el **artículo 44 de la Constitución** reconoce los derechos fundamentales de los niños, dentro de los cuales se encuentra la educación, estableciendo además que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. En consecuencia, toda



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

política pública orientada al fortalecimiento de la calidad educativa y al mejoramiento de los aprendizajes encuentra respaldo directo en el principio constitucional de protección prevalente de la niñez.

El **artículo 68 de la Constitución** dispone que la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica, y establece la obligación del Estado de garantizar la profesionalización y dignificación de la actividad docente. Esta disposición constituye uno de los principales fundamentos constitucionales del presente proyecto, en tanto la iniciativa busca fortalecer mecanismos de reconocimiento, evaluación, formación y excelencia profesional docente.

Asimismo, el **artículo 70 de la Constitución** establece el deber del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura, el conocimiento, la ciencia y los demás bienes culturales, lo cual se encuentra directamente relacionado con el fortalecimiento de las capacidades pedagógicas y académicas de los docentes del sistema educativo oficial.

En materia legal, la **Ley 115 de 1994 —Ley General de Educación—** establece en su **artículo 4** que corresponde al Estado velar por la calidad y el mejoramiento de la educación. A su vez, el **artículo 104** reconoce al educador como orientador de procesos de formación, enseñanza y aprendizaje de los estudiantes, atribuyéndole una función esencial dentro del sistema educativo.

El **artículo 109 de la Ley 115 de 1994** señala como finalidades de la formación de educadores la formación de un educador de la más alta calidad científica y ética, el desarrollo de la teoría y la práctica pedagógica y el fortalecimiento de la investigación en el campo educativo. El presente proyecto desarrolla directamente dichos objetivos mediante la creación de un sistema institucional orientado a promover la excelencia pedagógica, la actualización profesional y la mejora continua.

El **Decreto Ley 1278 de 2002**, que regula el **Estatuto de Profesionalización Docente**, establece que el ejercicio de la carrera docente debe fundarse en el mérito, la calidad del desempeño y la evaluación permanente. Particularmente, los **artículos 18, 19, 35 y siguientes** desarrollan mecanismos de evaluación de desempeño, competencias y ascenso dentro de la carrera docente. El presente proyecto no sustituye ni modifica el estatuto vigente, sino que complementa sus instrumentos mediante la creación de un programa nacional orientado al fortalecimiento pedagógico, reconocimiento del mérito y acompañamiento profesional.

El proyecto también se encuentra alineado con las disposiciones de la **Ley 715 de 2001**, particularmente aquellas relacionadas con las competencias de la Nación y de las entidades territoriales certificadas en materia de administración del servicio educativo y mejoramiento de la calidad de la educación.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

En relación con los sistemas de evaluación y calidad educativa, la **Ley 1324 de 2009** establece parámetros y criterios para la organización del sistema de evaluación de resultados de la calidad educativa, así como el fortalecimiento de mecanismos de seguimiento y mejoramiento continuo en el sector educación.

El proyecto respeta los principios de sostenibilidad fiscal previstos en el **artículo 334 de la Constitución Política de Colombia**, incorporado mediante el **Acto Legislativo 03 de 2011**, al establecer expresamente que su implementación se realizará con cargo a recursos ya asignados al sector educación y mediante la reorganización de programas y oferta institucional existente, sin generar apropiaciones adicionales ni nuevas obligaciones permanentes de gasto.

La presente iniciativa resulta consistente con los objetivos de calidad educativa contenidos en los planes nacionales de desarrollo y en las políticas públicas lideradas por el Ministerio de Educación Nacional en materia de fortalecimiento docente, evaluación formativa, desarrollo profesional y cierre de brechas educativas territoriales.

V. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”. En cumplimiento del artículo, se certifica que la iniciativa es fiscalmente neutra. El proyecto no tiene impacto fiscal.

Como se expone en el articulado, la presente Ley se financiará con recursos y programas existentes del sector educación, sin generar apropiaciones adicionales, nuevos gastos permanentes, modificaciones salariales, prestaciones adicionales ni creación de nuevas plantas de personal.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

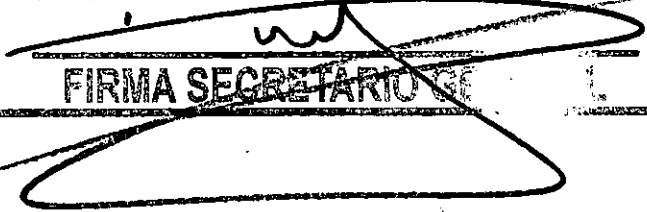
de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

VII. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley que busca fortalecer la calidad de la educación, mejorar el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes, promover la excelencia pedagógica, reconocer el mérito docente y fortalecer los procesos de formación y acompañamiento profesional, mediante mecanismos de evaluación integral, mejoramiento continuo y desarrollo de capacidades pedagógicas ajustados a las realidades territoriales y educativas del país.

Cordialmente,

Maria A. Guerra
MARIA ANGÉLICA GUERRA
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA	
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTO	
☒ PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: <u>247/26</u>	
☐ PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (P.A.L.) No.: _____	
FECHA: <u>16</u> / <u>09</u> / <u>2026</u> FOLIO: _____	
AUTOR(ES): _____	
 FIRMA SECRETARIO	