

11000/701485

Bogotá D.C.,

Doctor  
**Orlando Alfonso Clavijo Clavijo**  
Secretario  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Edificio Nuevo del Congreso - Carrera 7 No. 8-68 Piso 5°  
Ciudad

ICBF-Cecilia de La Fuente de Lleras  
Al contestar cite No. : S-2019-217645-0101  
Fecha: 2019-04-15 20:12:17  
Enviar a: CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
No. Folios: 4

**ASUNTO:** Concepto sobre el Proyecto de Ley No. 273 de 2018 Cámara: "Por medio del cual se modifica la Ley 1804 de 2016, se adiciona un párrafo al artículo 12, en el cual se asignan funciones a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) y se dictan otras disposiciones para la atención y desarrollo integral de la Primera infancia de Cero Siempre".

Respetado señor Secretario:

Atendiendo al requerimiento realizado con el radicado E-2018-701485, me permito emitir concepto frente a la iniciativa de la referencia, en los siguientes términos:

De conformidad con lo planteado en el articulado de la iniciativa y su exposición de motivos, el objetivo es vigilar, proteger y salvaguardar los derechos fundamentales de los niños y niñas, beneficiarios de los programas de atención integral a la primera infancia de cero a siempre, concibiéndolos como sujetos de derechos únicos y singulares, activos en su propio desarrollo, interlocutores válidos, integrales, reconociendo a la sociedad, el Estado y la familia como garantes de sus derechos, a través del control político y la vigilancia.

El proyecto de ley objeto de estudio cuenta con cuatro (4) artículos así: 1. Agrega párrafo al artículo 12 de la Ley 1804 de 2016 atribuyéndole a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) la función de estudiar y aprobar los manuales y lineamientos técnicos presentados por el ICBF frente a la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre; 2. Modifica el artículo 11 de la Ley 1804 de 2016, adicionando como integrantes de la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) dos delegados de los grupos étnicos y un delegado de la sociedad civil; 3. Agrega párrafo al artículo 25 de la Ley 1804 de 2016, frente a la imposibilidad de reducción de financiación en las modalidades integral y tradicional; 4. Vigencia y derogatorias, a partir de su publicación y derogando aquellas normas que le sean contrarias.

### 1. Análisis sobre el proyecto de ley

Teniendo en cuenta que el Proyecto de ley cuenta con 3 artículos encaminados a adicionar o modificar la Ley 1804 de 2016, se analizará cada uno de ellos con el fin de dar claridad al presente concepto.



**“Artículo 1.- Agregar un párrafo al artículo 12 de la Ley 1804 de 2016:**

**Parágrafo: La Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), tendrá la función de estudiar y aprobar los manuales operativos y lineamientos técnicos de las modalidades comunitarias, familiar, institucional y propia intercultural, elaborados y presentados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de garantizar la atención integral de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad, conforme a lo estipulado en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”.**

El Comité Técnico de la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia, en adelante CIPI, según lo establecen los artículos 9 y 10 del Decreto 1416 de 2018, define a dicha instancia como “(...) la encargada de adelantar las labores técnicas y preparar la información técnica que servirá como insumo para la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”. Y tiene dentro de sus funciones “1. Realizar recomendaciones técnicas a la Comisión para la coordinación y la articulación intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”.

En este sentido, la CIPI cuenta con mecanismos para el trabajo intersectorial para lograr la concurrencia de propósitos y recursos del gobierno nacional, territorial, y otros sectores de la sociedad. Por lo tanto, en el Comité Técnico de la CIPI y en la CIPI, el ICBF presenta las modificaciones que realiza a los manuales técnico-operativos de las modalidades de educación inicial para conocimiento y retroalimentación de las entidades integrantes de la Comisión.

Por otra parte, el ICBF cuenta con procedimientos reglados para el diseño y actualización de Lineamientos Técnicos Administrativos Misionales y Manuales Operativos de atención para el Servicio Público de Bienestar Familiar – SPBF<sup>1</sup>. Este procedimiento responde al sistema integrado de gestión de la calidad y cuenta con la voz de los niveles zonal, regional y nacional a partir de un proceso consultivo y participativo, garantizando de esta manera que los procedimientos de actualización de manuales respondan a un ejercicio de mejora continua.

Ahora bien, se considera que la propuesta de agregar este párrafo al artículo 12 de la Ley 1804 de 2016, implicaría aplicar la misma regla a otros manuales operativos u orientaciones técnicas de otras entidades del Estado que hacen parte de la implementación de la política de atención integral a la primera infancia como, por ejemplo, los protocolos del sistema de vacunación o los procedimientos administrativos para la expedición del registro civil de nacimiento. Lo anterior, desborda la competencia de la CIPI y la autonomía administrativa de cada entidad para regular de la manera más adecuada su propia gestión.

En atención a los objetivos y fines que le asignaron las leyes 75 de 1968 y 7 de 1979 y sus normas complementarias, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar construye e implementa los lineamientos y fundamentos que permitan garantizar la atención a niños y niñas promoviendo su desarrollo integral y el de sus familias y cuidadores primarios, mejorando sus interacciones sociales y potenciando su desarrollo.

<sup>1</sup>[https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/p14.de\\_procedimiento\\_diseno\\_desarrollo\\_actualizacion\\_de\\_lineamientos\\_tecnicos\\_y\\_manuales\\_operativos\\_v2.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/p14.de_procedimiento_diseno_desarrollo_actualizacion_de_lineamientos_tecnicos_y_manuales_operativos_v2.pdf)

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley 1804 de 2016 en su artículo 19, el ICBF como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población de primera infancia, armoniza los lineamientos de los diferentes servicios a través de los cuales realiza su atención, como es el caso del lineamiento técnico para la atención a la primera infancia y los manuales operativos para cada una de las modalidades de atención (Institucional, Familiar, Comunitaria y Propia e Intercultural) a cargo del Instituto.

De esta manera, los manuales operativos de las modalidades de atención a la primera infancia brindan línea técnica y orientaciones operativas a los servidores públicos, entidades territoriales y Entidades Administradoras del Servicio - EAS para el funcionamiento con calidad de cada una de las modalidades de atención en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre (Ley 1804 de 2016), siendo a su vez documentos orientadores para el cumplimiento de las obligaciones contractuales que adquieren los operadores del servicio que suscriben con el ICBF contratos de aporte y convenios especiales.

Igualmente, es pertinente señalar que el lineamiento técnico y los manuales operativos son insumos para el ejercicio de asistencia técnica, supervisión y fortalecimiento a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y las entidades territoriales, constituyéndose en fuente de consulta para las personas e instituciones interesadas en los temas relacionados con las modalidades, así como para las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, las veedurías ciudadanas y organismos de control del Estado, y la ciudadanía en general, por lo que su elaboración, aprobación y ajustes debe estar en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como instancia técnica a cargo de la prestación directa de servicios a la primera infancia.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que como instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados, la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia tiene por objeto coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, dentro de lo cual la aprobación de manuales operativos se presenta como una labor técnica que por su naturaleza, corresponde más con la correcta operación y funcionamiento de los servicios de atención del ICBF.

En este sentido, de conformidad con el principio de articulación armónica intersectorial propio de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia - CIPI, y con la autonomía de las entidades y autoridades que hacen parte de esta Comisión en relación con la operación y funcionamiento de sus propios servicios de atención, respetuosamente se sugiere revisar la pertinencia de incluir el presente parágrafo a la iniciativa objeto de estudio.

Adicionalmente, dentro del análisis antes sugerido, es necesario considerar que la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia no es una Entidad gubernamental con personería jurídica, sino que se trata de una instancia integrada por los delegados de diferentes entidades estatales. De esta manera, la inclusión de una nueva función para esta instancia de la forma que se propone en la iniciativa, significa la asignación de esta competencia para cada una de las entidades participantes, aspecto que resulta problemático pues puede involucrar una modificación de la estructura de la administración nacional, lo cual requiere de la iniciativa gubernamental, de conformidad con lo previsto en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política.

Sobre este particular, es necesario considerar que la facultad conferida en el citado numeral 7 del artículo 150 de la Constitución al Congreso de la República no puede ser ejercida de manera autónoma, pues es necesario que el Gobierno nacional participe en la expedición o reforma de leyes

relacionadas con la estructura de la administración nacional, toda vez que, por mandato del artículo 154 Superior, en esta materia tiene exclusividad en la iniciativa legislativa.

**“Artículo 2.- Modificar el artículo 11 de la Ley 1804 de 2016, agregando los siguientes numerales:**

**12. En la Comisión Intersectorial para la atención integral de la primera infancia se deben incluir dos delegados de los grupos étnicos, uno en representación de la comunidad Afrodescendiente que será designado por la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras y otro en representación de la comunidad Indígena elegido por la Mesa Nacional Permanente de Concertación Indígena. (...)**”

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar reconoce la diversidad en el marco de la Ley 1804 de 2016 e incorpora el enfoque diferencial de derechos en sus procesos internos y externos con el fin de garantizar que su respuesta institucional esté en concordancia con el marco jurídico y político nacional e internacional en materia de derechos humanos y así contribuir decididamente a la realización de la igualdad material y al ejercicio pleno de los derechos tomando en cuenta las particularidades y diversidades presentes en la población a la que llega con sus servicios.

Al respecto, es importante resaltar que través del Modelo de Enfoque Diferencial de Derechos (MEDD), el ICBF busca acercarse a la realidad social con modelos operativos flexibles que den cuenta de las características y necesidades específicas de grupos poblacionales que demanden mayor atención estatal, partiendo de análisis contextuales que involucran la mirada de la población sujeto de atención del ICBF como sensibles a la diferencia, no sólo para ser caracterizada, sino para posibilitar acciones que promuevan el desarrollo integral y reconozcan la diversidad en todas sus formas (étnica, cultural, religiosa, física, de género, etc.).

En concordancia con lo anterior, la oferta de modalidades de atención y servicios para la primera infancia del ICBF se caracteriza por incorporar un modelo inclusivo en la atención, es decir, que en cualquiera de las cuatro modalidades de atención a la primera infancia (Comunitaria, Familiar, Institucional y Propia e Intercultural) y en cada uno de sus servicios, se brinda atención a las niñas, niños y madres gestantes a partir de una perspectiva de reconocimiento, respeto y valoración de la diversidad con enfoque diferencial, para lo cual las Entidades Administradoras del Servicio - EAS deben adelantar, bajo el liderazgo de las direcciones regionales de la entidad, acciones para garantizar con oportunidad, pertinencia y efectividad la prestación del servicio de acuerdo con las condiciones de calidad establecidas para cada uno de los componentes del Manual Operativo procurando en todo momento que el servicio se preste acorde a los contextos territoriales, sociales y culturales, procurando la participación activa de los usuarios, las autoridades, las familias y las comunidades.

De igual forma, es necesario indicar que el artículo 12 del Decreto 1416 de 2018, establece las Mesas Técnicas de la CIPI como *“instancias asesoras de la Secretaría Técnica y del Comité Técnico. Constituyen espacios de discusión y construcción conjunta en los que participan las entidades de la Comisión con sus equipos técnicos para el diseño de instrumentos de gestión, implementación, seguimiento y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”. Las Mesas Técnicas sesionarán por lo menos una (1) vez al mes y estarán conformadas por los equipos técnicos de las entidades miembros de la Comisión. Están organizadas según se considere pertinente en mesas poblacionales, temáticas, territoriales o transversales”*.

Desde 2015, la Secretaría Técnica de la CIPI cuenta con una mesa técnica de diversidad en la cual se abordan los temas relacionados con la atención oportuna, pertinente y de calidad a la primera infancia de grupos étnicos y, en este espacio, participan como invitados representantes de dichas comunidades y grupos étnicos a partir de la agenda definida para cada sesión.

Ahora bien, sobre la participación de delegados étnicos dentro de la Comisión, es necesario tener en cuenta que su presencia requeriría de la convocatoria de todos los demás grupos de especial protección constitucional que puedan resultar beneficiados a través de la política de primera infancia, como las personas en situación de discapacidad. De lo contrario, se podría realizar una distinción injustificada que derive en una discriminación, lo cual iría en contra del espíritu de la modificación que se pretende realizar.

Adicionalmente, no debe perderse de vista que la diversidad étnica y cultural se ve salvaguardada a través de los mecanismos de consulta previa y concertación previstos para la atención de estas comunidades, los cuales resultarían limitados, pues su participación se vería circunscrita a la intervención de los delegados dentro de la Comisión, quienes aprobarían de manera general la política a nivel nacional.

Y finalmente, es indispensable considerar que la conformación estrictamente estatal de la Comisión permite garantizar la presencia de los funcionarios públicos delegados independientemente del lugar en el que se debe sesionar, garantizándose los recursos para los desplazamientos y demás gastos de viáticos. En el caso de incluir delegados de diferentes grupos de la sociedad civil, debe tenerse en cuenta, por un lado, la fuente de los recursos para los desplazamientos requeridos y, en consecuencia, el impacto fiscal de la iniciativa y, por el otro, el mecanismo que garantice la presencia de los delegados en todas las sesiones.

**“(…) 13. En la Comisión Intersectorial para la atención integral de la primera infancia se debe incluir un delegado de la sociedad civil, en representación de los actores de las entidades administradoras del servicio, el cual será escogido conforme a los procedimientos que defina el ICBF en un plazo máximo de seis (6) meses”.**

Los artículos 3° y 9° del Decreto 1416 de 2018, que refieren a la integración de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia – CIPI y de la Comisión Técnica respectivamente, en sus respectivos párrafos, establecen que, a las sesiones convocadas por la Comisión o por el Comité Técnico podrán ser invitados con voz, pero sin voto, los funcionarios y representantes de las entidades públicas o privadas, expertos y otras personas naturales o jurídicas, cuyo aporte se estime de utilidad para los fines encomendados a la misma.

Bajo este marco, representantes de la sociedad civil y de las Entidades Administradoras del Servicio han sido invitados a participar del Comité Técnico de acuerdo a la naturaleza de los temas a tratar. Así las cosas, la política cuenta ya con mecanismos e instancias consultivas con actores interesados, socios y terceros.

A su vez, el Lineamiento Técnico para la Atención a la Primera Infancia define las Entidades Administradoras del Servicio – EAS como “el prestador de los servicios de atención a la primera infancia” y, en ese sentido, el ICBF suscribe con cada una de ellas relaciones contractuales a través de contratos de aporte, de acuerdo con el Decreto 2388 de 1979, para que actúen como operadores del servicio en el territorio.

Para orientar los criterios y aspectos técnicos que se deben tener en cuenta en la operación de los servicios de primera infancia por parte de las EAS, el ICBF pone a disposición documentos técnicos de apoyo como guías, protocolos, memorandos, anexos y formatos, entre otros, con los cuales busca que los servicios sean prestados en condiciones de calidad y oportunidad.

Para lograr sus objetivos de atención a la primera infancia, el ICBF realiza un ejercicio detallado de supervisión a la prestación de sus servicios a cargo de particulares, para lo cual cuenta con un esquema de apoyo a la supervisión que facilita verificar las condiciones de calidad y el cumplimiento de las cláusulas contractuales por parte de las EAS, lo que permite al supervisor del contrato contar con un insumo para la toma de decisiones frente al cumplimiento o no de las obligaciones contractuales por parte de los operadores. Igualmente, a través del seguimiento a la ejecución de los contratos, el ICBF genera acciones de mejora para la implementación de sus programas de atención en aras de garantizar la prestación de un servicio en condiciones de calidad.

Por lo anterior, no se considera oportuno que las EAS, como operadores vinculados contractualmente por el ICBF y responsables de prestar el servicio conforme a lineamientos y orientaciones técnicas, participen al mismo tiempo en una instancia que, como la CIPI, armoniza políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, pudiendo con esa participación intervenir en los aspectos que luego deberán cumplir como operadores, dificultando con ello la labor de supervisión del ICBF frente a los operadores, que intervendrían en la definición de aspectos que luego deben cumplir en ejecución de sus contratos. Máxime si se tiene en cuenta que su intervención podría generar la utilización de información privilegiada, derivada del conflicto de intereses resultante del hecho de poder intervenir en la confección de los manuales y lineamientos que evalúan la función que se pretende ejercer posteriormente.

**Artículo 3.- Agregar un párrafo al artículo 25 de la Ley 1804 de 2016:**

**Parágrafo: En ningún caso podrá reducirse la cobertura de atención en las modalidades (integral y tradicional) de primera infancia atendida en la vigencia inmediatamente anterior de lo proyectado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.**

El artículo 25 – Financiación, de la Ley 1804 de 2016, establece que “El Gobierno nacional proyectará y garantizará los recursos para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En todo caso los recursos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior. La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura y gestión que se definan en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos destinados para la atención integral de la primera infancia (...)” (Negrilla y Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, si bien se considera que el párrafo propuesto se encuentra encaminado a salvaguardar los derechos fundamentales de los niños y niñas, beneficiarios de los programas de atención integral a la primera infancia de cero a siempre, su objeto ya se encuentra previsto en el artículo 25 de la Ley 1804 transcrito.

En los anteriores términos se emite el presente concepto, no sin antes reiterar la disposición de este Instituto en atender los requerimientos y solicitudes del H. Congreso de la República, los cuales contribuyen a enriquecer el trámite y los debates de las importantes iniciativas sometidas a su consideración.

Cordialmente,



**MARÍA MERCEDES LIEVANO ALZATE**  
Subdirectora General ICBF

C.C. Jhon Arley Murillo Benítez – Representante a la Cámara por Circunscripción Especial Afrodescendientes, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes - Congreso de la República.

**Aprobó:** Mónica Alexandra Cruz Omaña – Jefa Oficina Asesora Jurídica (E) // Andrés Ortegón – Asesor de la Dirección General // Carlos Aparicio – Director de Primera Infancia // Marcela Arboleda Velásquez – Subdirectora de Operación de la Atención a la Primera Infancia // Aura Lucía Lloreda Mera – Directora Sistema Nacional de Bienestar Familiar

**Revisó:** Paulo Realpe – Oficina Asesora Jurídica // Julie Tatiana Cervantes Cruz – Dirección de Primera Infancia

**Proyectó:** Diana Acosta Escalante – Oficina Asesora Jurídica // Miguel Ángel Devia Pérez - Dirección de Primera Infancia

