



Bogotá D.C., abril de 2021

Honorable Representante  
**GERMAN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ**  
Presidente  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 205 de 2020, *“Por medio de la cual se crean las Unidades de Servicio de Educación Inicial”*

Respetado presidente Blanco,

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 205 de 2020, *“Por medio de la cual se crean las Unidades de Servicio de Educación Inicial”*.

Cordialmente,

**JHON ARLEY MURILLO BENITEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Colombia Renaciente  
(Coordinador Ponente)

**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALA**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático  
(Ponente)



## **PONENCIA SEGUNDO DEBATE**

### **Proyecto de Ley No. 205 de 2020 Cámara**

#### **I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de Ley fue presentado a consideración del Congreso de la República en la legislatura 2016 – 2017, siendo su autora la Representante Margarita María Restrepo Arango; sin embargo, fue retirado para enriquecer su contenido.

Nutrido el proyecto con ajustes estructurales, que tienen el propósito de hacerlo viable en lo jurídico y en lo económico, nuevamente se presentó por los Representantes Margarita María Restrepo Arango y José Eliecer Salazar López, el 21 de julio de 2020, correspondiéndole el número 205 de 2020 en la Cámara de Representantes; posteriormente fue remitido a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara, quien procedió a designar como ponentes para primer debate a la Representante Jennifer Kristin Arias Falla y el Representante Jhon Arley Murillo Benítez (coordinador).

La ponencia para Primer Debate fue publicada en la Gaceta No. 1241 de 2020 y fue aprobada por la Comisión el 24 de marzo de 2021.

#### **II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente iniciativa legislativa busca crear y regular las Unidades de Atención Integral a la Primera Infancia, como un servicio destinado al cuidado y potenciamiento del desarrollo de los niños entre 0 meses a 5 años, 11 meses y 29 días, a partir del momento en que termine la licencia remunerada en la época del parto, de que trata el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo.

El texto del proyecto de ley aprobado en Primer Debate está integrado por diecinueve (19) artículos:

**Artículo 1** – Objeto

**Artículo 2** – Ámbito de aplicación

**Artículo 3** – Definición

**Artículo 4** – Prestadores del servicio

**Artículo 5** – Fines



**Artículo 6** – Lineamientos y reglamentación

**Artículo 7** – Pensión mensual

**Artículo 8** – Clasificación de las Unidades de Servicio de Educación Inicial

**Artículo 9** – Beneficio tributario

**Artículo 10** – Vigilancia y control

**Artículo 11** – Oferta existente

**Artículo 12** – Vigencia

### **III. CONSIDERACIONES GENERALES Y MARCO NORMATIVO**

La evolución de la educación inicial en Colombia<sup>1</sup> ha sido la siguiente:

- Antes de 1962, no existieron normas específicas para crear y poner en funcionamiento un establecimiento preescolar.
- Mediante la **Resolución 1343 de 1962** se reglamentó por primera vez las inscripciones, solicitudes y documentos, directora, local, material didáctico, licencia de funcionamiento, etc., de los jardines infantiles.
- En el gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo, mediante la **Ley 75 de 1968**, se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de brindar protección al menor y procurar la estabilidad y bienestar familiar.
- En 1970, los niveles de expertos y tecnólogos eran las únicas alternativas académicas que existían en el campo preescolar, cuya orientación empirista y práctica parecían caracterizar perfectamente la idea que se tenía de una modalidad que se le veía más como una tecnología que como una ciencia.
- Mediante la **Ley 27 de 1974** se crean los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP).
- Con el **Decreto 088 de 1976**, el Ministerio de Educación Nacional incorpora por primera vez la modalidad del preescolar al sistema educativo colombiano. Sin embargo, después de 18 años se le da el carácter obligatorio.

---

<sup>1</sup> Documento "Colombia por la primera infancia: política pública por los niños y niñas, desde la gestación hasta los seis años - 2006"



➤ En **1976**, con el **Decreto 088** de dicho ministerio, se reconoce y se incorpora por primera vez la educación preescolar al sistema educativo colombiano, cuyos objetivos eran promover y estimular el desarrollo físico, afectivo y espiritual del niño, su integración social, su percepción sensible y el aprestamiento para las actividades escolares, en acción coordinada con los padres y la comunidad.

Para ese año se crea la División de Educación Preescolar, en el Ministerio de Educación Nacional, la cual tendría la responsabilidad de dirigir dicha modalidad a nivel nacional; pese a ello, en la realidad la división solamente se dedicó a investigar el trabajo de los pocos Jardines Nacionales que empezaron a surgir en esa época.

➤ En 1976, por primera vez se le reconoce estatus universitario a la educación preescolar, pues, se le había considerado como algo que no tenía mayor incidencia en el desarrollo del niño, y no se le prestaba atención en este sector.

➤ Entre 1974 y 1978 se diseñó el **Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN)**, que otorgó un énfasis particular a la población infantil (Plan de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha", 1974 -1978).

➤ El currículo de la Educación Preescolar comenzó a gestarse en los años 1977 y 1978, cuando por primera vez se tomó conciencia sobre la necesidad de darle a esta modalidad unos lineamientos para regular, orientar y organizar la actividad educativa y pedagógica de un establecimiento preescolar.

➤ A pesar de muchas oposiciones en 1978 se crea la carrera de Licenciatura en Educación Preescolar en la Facultad de Educación de la Universidad Pedagógica Nacional.

➤ En 1978 se diseñó la Política Nacional de Atención al Menor, enfocada a la atención del menor de siete años, atendiendo la situación de la salud y los procesos de socialización (Plan de Integración Social, 1978-1982).

➤ Mediante la **Ley 7 de 1979**, se crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), que establece las normas para proteger a los niños y niñas, promover la integración familiar, garantizar los derechos del niño y de la niña y ejercer funciones de coordinación de las entidades estatales, relacionadas con los problemas de la familia y del menor.

➤ Mediante el **Decreto No.1002 de 1984**, el Ministerio de Educación implementa el Plan de Estudios para la Educación Preescolar con una concepción de atención integral a la niñez y con la participación de la familia y la comunidad (Plan de Desarrollo, "Cambio con Equidad", 1982-1986).



- Para el año 1986, el ICBF diseña e implementa el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB), mediante los cuales se brindaría cuidado diurno, alimentación, atención básica en salud y educación preescolar a los menores de siete años.
- En la búsqueda por la defensa de la población infantil, en noviembre de **1989**, a través del **Decreto 2737**, se establece el Código del Menor, que se convierte en un instrumento jurídico fundamental para la protección de los derechos del menor y su familia, normas que tradicionalmente se encontraban dispersas en otros códigos y las cuales se integran en un solo paquete de principios, reglas y leyes.
- La **Constitución Política de 1991, en su artículo 67**, establece que "la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y comprenderá como mínimo un año de preescolar.
- En 1990, se crea el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PAFI), que retoma los planteamientos de la CDN y los de la Cumbre de Jomtiem (1990). El PAFI incluyó políticas y programas orientados a los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años.
- Mediante el **Acuerdo No.19 de 1993** del ICBF se crean los Jardines Comunitarios, con los que se brinda atención a los niños y niñas en edad preescolar pertenecientes a poblaciones vulnerables, con la participación de los padres y acudientes.
- A través de la **Ley 10 de 1993** se crea el Sistema General de Seguridad Social en Salud, que priorizó la atención de las madres gestantes y lactantes, de la población infantil menor de un año y de las mujeres cabeza de familia.
- Por medio de la **Ley 115 de 1994**, se crea el Programa Grado Cero que busca ampliar la cobertura, elevar la calidad y contribuir al desarrollo integral y armónico de todos los niños y niñas de cinco y seis años de edad, en coordinación con los sectores de salud y el ICBF.
- Con el **Decreto 1860 de 1994**, se determinó que la educación preescolar estaría dirigida a las niñas y a los niños menores de seis años, antes de iniciar la educación básica, y se comprendería por tres grados, siendo los dos primeros una etapa previa a la escolarización, y el tercero, obligatorio.

Adquiere así institucionalidad el Grado Cero, que toma en cuenta las dimensiones del desarrollo humano: corporal, comunicativo, cognitivo, ético,



estético, actitudes y valores, y sigue los lineamientos pedagógicos para la educación preescolar.

- Con la formulación del documento **CONPES 2787 de 1995**, se creó una política pública sobre la infancia "El Tiempo de los Niños", el cual fue aprobado para contribuir al desarrollo integral de los niños y de las niñas más pobres y vulnerables, vinculándolos a programas de nutrición, salud y educación.
- En el año 1996, el ICBF creó el Programa Fami - Familia, Mujer e Infancia - el cual entregó complemento nutricional a madres gestantes, mujeres lactantes y niños y niñas entre los 6 y los 24 meses, y ofreció sesiones educativas a las madres para que realizasen actividades pedagógicas con los niños y niñas menores de dos años.
- Para ese mismo año se diseñó y ejecutó la estrategia del Pacto por la Infancia, como mecanismo para descentralizar el PAFI y asegurar su ejecución a nivel local.

Así mismo, se promulgó la **Resolución 2343** en la que se establecieron los indicadores de logros curriculares para los tres grados del nivel de preescolar y se afirmó que los indicadores de logros curriculares para estos grados se formularían desde las dimensiones del desarrollo humano, mientras que para los otros niveles, se haría desde áreas obligatorias y fundamentales. Con ello es importante destacar el reconocimiento a la especificidad de los primeros grados de educación y sus diferencias con los demás.

- Mediante el **Decreto No. 2247 de 1997** se establecieron normas relativas a la organización del servicio educativo y orientaciones curriculares del nivel preescolar.

Este Decreto establece normas referentes a la prestación del servicio de preescolar, al tiempo que permite la organización de este nivel de educación por parte del Ministerio de Educación Nacional; así mismo, reconoce que, tanto para las instituciones oficiales como privadas, el preescolar es uno de los niveles de la educación formal, tal como lo plantea el **artículo 11 de la Ley 115**. Especifica que la educación preescolar es la que se ofrece a niñas y niños de 3 a 5 años y que sus grados son: Prejardín, Jardín y transición.

- La **Ley 715 de 2001**, definió las competencias y recursos para la prestación de los servicios sociales (salud y educación) y estableció el Sistema General de Participaciones SGP. Esta ley posibilitó la ampliación de cobertura en el grado obligatorio de preescolar y asigna recursos para alimentación escolar, en los establecimientos educativos, a niños y a niñas en edad preescolar.



- A nivel del Distrito, se expidió la **Resolución No. 138 de 2004** del Concejo de Bogotá, por medio del cual se regula el funcionamiento de los establecimientos públicos y privados que prestan el servicio de educación inicial.
- El **CONPES 091 de 2005**, define las metas y estrategias para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En cuanto a la primera infancia, aparece en los objetivos la erradicación de la pobreza extrema, el acceso a primaria universal, reducir la mortalidad infantil en menores de cinco años y mejorar la salud sexual y reproductiva.
- El **Decreto 243 de 2006**, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, reglamentó el Acuerdo No. 138 de 2004, reguló el funcionamiento de los establecimientos públicos y privados que prestan el servicio de educación inicial, y fijó normas de calidad de construcción y adecuación, ubicación de los inmuebles, educación y formación.
- Adopción de los Consejos para la Política Social como mecanismo de coordinación de las diferentes instancias del SNBF (Plan de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario, 2002-2006 / 2006-2010).
- Para el 2006, el ICBF, hace la construcción participativa de política pública de infancia "Colombia por la Primera Infancia". Política pública por los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años.
- La **Ley 1098 de 2006**, Código de la Infancia y la Adolescencia, deroga el Código del Menor y establece en su artículo 29 el derecho al desarrollo integral de la primera infancia.
- El **CONPES 109 de 2007**, materializa el documento "Colombia por la Primera Infancia" y fija estrategias, metas y recursos al Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación y al ICBF, con el fin de garantizar la atención integral a esta población.
- El **CONPES 115 de 2007** distribuye los recursos del SGP.
- El **Decreto 57 de 2009**, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, reguló la inspección, vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, que presten el servicio de Educación Inicial en el Distrito Capital, a niñas y niños entre los 0 y menores de 6 años de edad y deroga parcialmente el Decreto Distrital No. 243 de 2006.



- La **Ley 1295 de 2009** o de atención integral a la primera infancia, por la cual se reglamentó la atención de los niños y niñas de la primera infancia de los sectores 1,2 y 3 de Sisbén, con la que el Estado planteó contribuir a la calidad de vida de las madres gestantes y a garantizar los derechos de las niñas y los niños desde su gestión. Ley que fue derogada por la **Ley 1804 de 2016**, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto 4875 de 2011**, por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.
- En agosto de 2015, la cartera que dirigía la ex ministra de Educación Gina Parody puso en marcha un plan para formular la "reglamentación de la educación inicial" en el país; y tres años después, sigue sin existir un marco normativo que regule la prestación de los servicios de educación inicial, es decir, no existen las herramientas para hacer seguimiento y control, particularmente en el sector privado.

Sobre este tema, en la actualidad existen algunas normas que tratan la materia, entre las cuales destacan: la Ley 115 de 1994, la Ley 1098 de 2006 y la Ley 1804 de 2016; y es precisamente en esta última en la que se define la educación inicial y se dispone que *“su orientación política y técnica, así como su reglamentación estarán a cargo del Ministerio de Educación Nacional”*, conforme a lo cual dicha Cartera Ministerial expide lineamientos y orientaciones técnicas, las condiciones de calidad de los servicios, los referentes pedagógicos, las características de la infraestructura, entre otros.

De acuerdo con información del Ministerio de Educación Nacional (MEN) hay 18.632 instituciones educativas dispersas por el territorio, 10.855 oficiales y 7.777 no oficiales. En estas se atiende a un total de 955.907 niños, de los cuales más de 802.000 pertenecen a los estratos 1, 2 y 3, y cerca de 650.000 están matriculados en establecimientos oficiales. Lo lógico es que los niños pasen tres años en la educación inicial no oficial, mientras que las instituciones públicas solo brindan un año de preescolar.

De otra parte, es importante resaltar que dentro de las funciones de las Cajas de Compensación Familiar, se encuentran:

- Administrar, por medio de los programas que a ellas corresponda, las actividades de subsidio en dinero; recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; cultura, museos, bibliotecas y teatros; vivienda de interés social; créditos, jardines sociales o programas de atención integral para niños y niñas de 0 a 6 años; programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación;



atención de la tercera edad y programas de nutrición materno-infantil y, en general, los programas que estén autorizados, para lo cual podrán continuar operando con el sistema de subsidio a la oferta.

- Administrar jardines sociales de atención integral a niños y niñas de 0 a 6 años.

De tal forma, se hace observa la necesidad de vincular a las Cajas de Compensación Familiar para aprovechar la infraestructura e idoneidad para la prestación de servicios de atención integral a niños y niñas de 0 a 6 años.

Finalmente, es importante indicar que el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) cuenta con centros propios que no están regulados por el Ministerio de Educación Nacional, como parte de su estrategia de Educación Inicial, integrada en el marco de la Atención Integral a la Primera Infancia. En diciembre de 2014, brindaba educación inicial, cuidado y nutrición en sus hogares a 925.529 niños.

#### **IV. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA**

Colombia como Estado Social de Derecho ha consagrado, en su Constitución Política de 1991, principios fundamentales que garantizan los derechos y propenden por el desarrollo humano y social. En este sentido, en su artículo 5 define: “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.”

Como soporte de esta posición que da a la familia un lugar central ante las acciones del Estado, en el artículo 42 frente a los derechos sociales, económicos y culturales se resalta que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, y que el Estado y la sociedad deben garantizar su protección integral.

En este marco de garantía de derechos la Constitución reconoce a los niños y niñas como sujetos de derechos y establece para ellos y ellas sus derechos fundamentales. Por su parte, en el artículo 44 define como parte de los derechos fundamentales el cuidado y la educación, y establece que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Lo consagrado en la Constitución Política ha sido la base para el desarrollo normativo en relación con los derechos de niños y niñas y el principio de corresponsabilidad que opera ante su garantía y prevención de su vulneración.

En el año 2006, se promulgó en Colombia la Ley 1098, Código de Infancia y Adolescencia, en la que se concretan acciones en favor de los derechos



fundamentales de niños, niñas y adolescentes. En su artículo 23 se define el derecho a la custodia y cuidado personal, en la que se establece que los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a que sus padres en forma permanente y solidaria asuman directa y oportunamente su custodia para su desarrollo integral.

De igual forma, en el artículo 29 el Código define el derecho al desarrollo integral en la primera infancia, así:

*“La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.”*

Las condiciones para la garantía del derecho al desarrollo integral en la primera infancia son definidas en el país a través de la promulgación de la Ley 1804 de 2016 *“Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre”*, la cual establece como propósito, definir las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral.

La Política De Cero a Siempre define en su artículo 6 que la ley deberá ser implementada en todo el territorio nacional por cada uno de los actores oficiales y privados, tanto del orden nacional como local, que tienen incidencia en el proceso de desarrollo integral de los niños y niñas entre los cero (0) y los seis (6) años de edad. Lo cual es la base para desarrollar acciones para todos los niños y niñas en primera infancia que permanecen en el país.

En este marco de acción, la política da fuerza a la educación inicial definida como derecho impostergable por el Código de Infancia y adolescencia. Así mismo, en su artículo 5 define:

*“la educación inicial como un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad. La educación inicial se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso.”*



El reconocimiento de los derechos de niños y niñas desde la primera infancia, sustenta todo tipo de acciones e iniciativas que busquen crear condiciones favorables para el desarrollo integral de ellas y ellos y que movilicen a la sociedad en favor de su garantía y protección.

Desde este propósito el Código de Infancia y Adolescencia establece en su artículo 10 el principio de la Corresponsabilidad, definiéndola como la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. Desde este principio se definen responsabilidades específicas a la sociedad y como parte de ésta a instituciones y empresas que deberán generar condiciones que favorezcan la protección y cuidado de la familia, y la promoción y respeto de los derechos de los niños y niñas.

En este sentido, en su capítulo 1 el Código define las obligaciones de la familia, la sociedad y el Estado, resaltando en el artículo 39 que la familia está obligada a asegurarles a los niños y niñas desde su nacimiento el acceso a la educación y proveer las condiciones y medios para su adecuado desarrollo, garantizando su continuidad y permanencia en el ciclo educativo. Esta obligación se relaciona desde la corresponsabilidad con lo definido en el artículo 40 sobre las obligaciones de la sociedad, en el cual se refiere que, *“en cumplimiento de los principios de corresponsabilidad y solidaridad, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones, las empresas, el comercio organizado, los gremios económicos y demás personas jurídicas, así como las personas naturales, tienen la obligación y la responsabilidad de tomar parte activa en el logro de la vigencia efectiva de los derechos y garantías de los niños, las niñas y los adolescentes. En este sentido, deberán: 1. Conocer, respetar y promover estos derechos y su carácter prevalente. 2. Responder con acciones que procuren la protección inmediata ante situaciones que amenacen o menoscaben estos derechos. 3. Participar activamente en la formulación, gestión, evaluación, seguimiento y control de las políticas públicas relacionadas con la infancia y la adolescencia (...)”*

Por su parte, respecto a las obligaciones del Estado en el artículo 41 se expone que el Estado en cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá garantizar el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes; asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación a través del diseño y la ejecución de políticas públicas sobre infancia y adolescencia; apoyar a las familias para que estas puedan asegurarle a sus hijos e hijas desde su gestación, los alimentos necesarios para su desarrollo físico, psicológico e intelectual, por lo menos hasta que cumplan los 18 años de edad; y garantizar las condiciones para que los niños y las niñas desde su nacimiento, tengan acceso a una educación idónea y de calidad.



La corresponsabilidad como principio consagrado en el Código de Infancia y Adolescencia ha sido desarrollado con acciones concretas a través de la Ley 1804 de 2016, Política De Cero a Siempre a través de la definición de la *“Gestión intersectorial para la atención integral”* como instrumento para lograr la garantía del derecho al desarrollo integral de los niños y niñas en primera infancia. En este sentido, la Política define la Gestión intersectorial como *“la acción organizada, concurrente y coordinada a través de la cual los sectores estatales de los órdenes nacional y local (educación, salud, cultura, recreación, bienestar, deportes, planeación, entre otros), así como otros actores de la sociedad (familias, comunidad, sociedad civil, academia, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, entre otras), se articulan para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, y los niños y niñas en primera infancia, a partir de lo que ellos y ellas requieren. La gestión intersectorial exige que cada actor involucrado reconozca la importancia central de su papel para la garantía del desarrollo de las niñas y niños y ponga al servicio de ellos sus saberes, su estructura institucional, acciones de política, recursos y capacidades, así como su apertura para transformarse, trátase de la orientación, la planeación, la oferta de servicios, la articulación o el seguimiento a la atención integral.”*

Todo el marco normativo expuesto anteriormente sustenta la pertinencia e importancia de promover la acción corresponsable del Estado y el sector empresarial, frente a la existencia de servicios de educación inicial empresariales que ofrecen condiciones particulares de atención para hijos e hijas de familias trabajadoras. Esta, entonces, se convierte en una iniciativa que de forma explícita promueve el desarrollo integral de niñas y niños en primera infancia y la protección a las familias de los trabajadores y contratistas.

Cabe resaltar, que otro motivo por el cual es necesario llevar a las empresas y/o entidades un servicio de Unidades de Servicio de Educación Inicial, es velar por la seguridad e integridad de los niños y niñas en edad temprana, los cuales son los más vulnerables al abuso y a la violencia sexual.

Según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal, en los dos primeros meses de este año, se presentaron 3.271 casos registrados de violencia en contra de menores en el 100% de los Departamentos del país, lo que equivale a 55 casos diarios; esto, habiendo una reducción a lo acontecido en el año 2018, donde se presentaron 22.788 casos en toda la anualidad, dando un porcentaje de 62 casos diario; pero esto, no es motivo para dejar de preocuparnos, al contrario con esta iniciativa buscamos reducir más estos casos de violencia, que en la mayoría de los casos según Xime Norato, directora de la Agencia Pandi -que vela por los derechos de los niños- son cometidos por personas cercanas a la víctima ya sea un familiar,



un conocido o un amigo los cuales se aprovechan de la condición de indefensión de los niños y abusan de estos.

Es por todo lo anterior, que esta iniciativa es de suma importancia, en tanto procura garantizar el desarrollo y la formación de nuestra niñez, mediante la creación de las unidades de servicio de educación inicial.

## V. APLICACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Durante los últimos años se ha desarrollado una tendencia mundial encaminada a lograr que las empresas se interesen mucho más por el bienestar de las familias de sus trabajadores y contratistas. Es lo que se conoce como las Empresas Familiarmente Responsables –EFR-.

En términos generales, una EFR es aquella que apoya a sus colaboradores en su búsqueda de balance entre los planos laboral y familiar y que asume esta perspectiva, ya que beneficia simultáneamente a empleados, empresa y sociedad (Rogers, 2001). Este tipo de empresa “tenderá a mejorar sus resultados en el mediano y largo plazo, a medida que avance en su incorporación exitosa de objetivos y políticas (Scheibl y Dex, 1998) de responsabilidad social, tales como la flexibilidad laboral, el apoyo a los padres y a los hijos, el balance entre trabajo y familia y las políticas que permitan el desarrollo profesional y personal para todo tipo de empleado, independientemente de sus características demográficas, entre ellas género, raza, etcétera.”

Es un compromiso que adquieren las empresas y empleadores no sólo hacia sus trabajadores y contratistas, sino también hacia sus familias. “La EFR no asume el paradigma “suma cero”, en donde se intenta obtener el mayor tiempo del trabajador a costa del detrimento de su vida familiar. Considera que el patrón debe ser comprensivo con sus colaboradores, pero al mismo tiempo exigente. Puede ser flexible, por ejemplo permitiendo ausencias en momentos críticos, o asignar trabajos de medio tiempo, pero sabe que esto genera el compromiso de sus colaboradores, que son capaces de recuperar el tiempo perdido e incluso propiciar esfuerzos adicionales en beneficio de su organización.”

Como puede verse, las empresas que ponen en práctica estas políticas obtienen mayores niveles de productividad y también logran crear mejores ambientes laborales para sus trabajadores y contratistas. Estos logros pueden clasificarse en tres grupos, así:

“a) De los empleados: cuando los empleadores apoyan exitosamente a sus empleados en el balance –trabajo y familia– tienen una oportunidad mucho mayor



de contratar, retener y obtener lo máximo de ellos en el largo plazo (Rogers, 2001). Este apoyo repercute, finalmente, en una mayor satisfacción en el trabajo, un mayor desarrollo profesional y emocional, sentido de vida y en un incremento en la calidad de vida de los participantes.

b) De la empresa: al mejorar el clima de trabajo derivado de la implementación de políticas de responsabilidad social, se mejorará la actitud de los empleados ante sus deberes, responsabilidades, convivencia, participación e interés en el trabajo, lo cual repercute en mayores niveles de calidad, eficiencia, productividad y rentabilidad.

c) De la sociedad: al permitir la integración de la empresa y de los empleados con su entorno social, tecnológico y económico, se crea trabajo, riqueza, desarrollo, bienestar y un mejor nivel de vida.”

“La conciliación trabajo-familia es uno de los grandes retos de la sociedad actual. Cada vez son más las empresas que buscan convertirse en Empresas Familiarmente Responsables (EFR) y desarrollan políticas para lograr compatibilizar vida laboral, familiar y personal. En el ámbito de la empresa familiar, la conciliación presenta una dificultad añadida, en especial para los miembros de la familia propietaria.”

En países como Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, Noruega o Finlandia tener una guardería en los lugares de trabajo se ha convertido en una alternativa común para los trabajadores y contratistas de muchas empresas. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, hay empresas como Bright Horizons, que proporcionan este tipo de servicios a otras empresas. En España, la empresa Kidsco realiza esta misma función, y otras grandes y medianas empresas se han dado cuenta de los beneficios de disponer de guarderías propias en sus instalaciones.

Las empresas grandes que tienen un servicio público de muchas horas están viendo lo importante que es no restar importancia a la vida privada de los trabajadores y contratistas. Es una buena filosofía que debería ampliarse para ganar en calidad en todos los aspectos.

España es un buen referente de empresas con guarderías para los hijos de los trabajadores y contratistas:

Mercadona Cadena de Supermercados española, ha abierto una guardería con capacidad para 82 bebés y niños en el centro logístico que tiene en Barcelona. Esta iniciativa también se implantará en otros centros que la empresa tiene previsto inaugurar en Madrid, Alicante, Sevilla y León.



El Banco Santander Central Hispano ha ubicado una gran escuela infantil en la Ciudad Financiera, en Boadilla del Monte (Madrid), para agrupar todas sus oficinas centrales en la capital de España (Ciudad Grupo Santander). Será la guardería de empresa más grande de Europa y un referente internacional. Tendrá capacidad para cuatrocientos bebés y niños entre tres meses y tres años de edad y contará con cincuenta profesionales al cuidado de los pequeños.

En la ZAL (Zona de Actividades Logísticas) del Puerto de Barcelona existe una escuela infantil con siete aulas educativas y capacidad para 106 niños.

Otras compañías como El Pozo, Casa Tarradellas o Caja Madrid han anunciado planes similares para conciliar la vida laboral y la familiar o ya tienen en marcha guarderías en algunas de sus ubicaciones.

También hay algunas otras opciones temporales, como cuando se dan las vacaciones escolares y algunos centros de trabajo optan por que los hijos de los empleados estén en una "ludoteca", cuidados en el mismo centro de trabajo. En Granada, por ejemplo, hay una guardería de un centro comercial en Granada, para los hijos de los trabajadores y contratistas de las distintas empresas que en dicho centro coexisten.

La Armada Española ha abierto en Ferrol la primera guardería para los hijos de militares y personal civil de Defensa. También hay casos en la administración pública, como sucede en algunas oficinas de la Agencia Tributaria, que ya disponen de centros para los bebés y niños de sus empleados.

La materia se ha desarrollado en algunas legislaciones latinoamericanas, como la Argentina en el artículo 179 de la Ley N° 20.744, así:

“Artículo 179. Descansos diarios por lactancia. Toda trabajadora madre de lactante podrá disponer de dos (2) descansos de media hora para amamantar a su hijo, en el transcurso de la jornada de trabajo, y por un período no superior a un (1) año posterior a la fecha del nacimiento, salvo que por razones médicas sea necesario que la madre amamante a su hijo por lapso más prolongado. En los establecimientos donde preste servicios el número mínimo de trabajadoras que determine la reglamentación, el empleador deberá habilitar salas maternas y guarderías para niños hasta la edad y en las condiciones que oportunamente se establezcan.”

En Chile, por ejemplo, se tiene la Ley No. 17.301, la cual (artículo 16º) obliga a los empleadores del sector privado, a depositar el valor de una cuota de ahorro de la Corporación para la vivienda por cada trabajador, esto para que la Junta Nacional de Jardines Infantiles desarrolle los postulados de la ley.



Así mismo, el artículo 33 ibídem obliga a toda institución, servicio, empresa o establecimiento, sea fiscal, semifiscal, municipal o de administración autónoma que ocupe más de veinte trabajadoras debe tener sala-cunas, anexas e independientes al lugar de trabajo, donde las mujeres puedan alimentar a sus hijos menores de dos años y dejarlos mientras laboren. Para el cumplimiento del fin, se dispone la posibilidad de celebrar convenios entre las instituciones para que habiliten e instalen salas- cunas de uso común previa aprobación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

Por supuesto, las guarderías en el trabajo no representan una solución universal ni se adecuan a las necesidades de muchos padres, madres e hijos (ni de muchas empresas pequeñas, por ejemplo). No obstante, son un gran logro para alcanzar el bienestar de los trabajadores y contratistas en sus ambientes laborales, incluyendo el bienestar familiar que resulta tan importante, redundando positivamente en el rendimiento del trabajador y de la empresa.

Según la experiencia implementada en España, “los tres desafíos más importantes en Recursos Humanos en la actualidad en las organizaciones españolas son:

- Aumentar el rendimiento y la productividad,
- Conservar a los mejores profesionales y
- Atraer a nuevos talentos para la próxima etapa de crecimiento.”

Las guarderías en empresa y otros servicios de Conciliación de Vida Laboral y Familiar son sin lugar a dudas, una solución que abarca a la vez estos tres grandes retos.”

## **VI. VENTAJAS DE TENER UNIDADES DE SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL**

- Mejora en la calidad de vida del empleado
- Ventaja competitiva, Responsabilidad Social Corporativa
- Mayor productividad y compromiso
- Mejora el rendimiento y la satisfacción en el trabajo
- Fuerza de venta a la hora de reclutar
- Retención del Talento
- Descenso del abandono laboral

- Adaptación al calendario y jornada laboral del trabajador
- Se fortalece el vínculo entre los padres y los hijos

## VII. OBSERVACIONES DE LOS PONENTES

Es esencial tener de presente lo consagrado en la Ley 1098 de 2006, “ *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*”, y la Ley 1804 de 2016, “ *Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones*, conforme a las cuales la **educación inicial** es el proceso educativo y pedagógico, por medio del cual los niños y las niñas menores de 6 años desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, siendo la familia el actor central de dicho proceso.

Adicionalmente, señala la ley que dentro de las funciones del Ministerio de Educación Nacional se encuentran:

- a) Formular e implementar políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia;*
- b) Definir la línea técnica para la educación inicial a través de la construcción de referentes conceptuales, pedagógicos, y metodológicos;*
- c) Liderar la construcción e implementación de orientaciones de política pública para favorecer la transición armónica de los niños y las niñas de primera infancia en el sistema educativo;*
- d) Orientar y dar directrices frente a los procesos de cualificación y formación del talento humano en atención integral a la primera infancia;*
- e) Estructurar y poner en marcha el sistema de seguimiento al desarrollo integral y el sistema de gestión de la calidad para las modalidades de educación inicial, mediante directrices y estándares de calidad.<sup>2</sup>*

Así mismo, la ley mencionada señala que la **Atención Integral comprende el conjunto de acciones intersectoriales orientadas a asegurar que en los distintos entornos en los que se desarrollen los niños, se den las condiciones humanas, sociales y materiales que garanticen su promoción y potenciación;**

---

<sup>2</sup> Artículo 13 Ley 1804 de 2016.



## **involucrando los aspectos técnicos, políticos, programáticos, financieros y sociales.**

Así las cosas, del contenido del proyecto de ley se deduce que su intención va dirigida a brindar garantía de la prestación de un servicio de educación inicial (familia, cuidado, salud, alimentación, educación, talento humano, ambientes de seguridad, etc.), motivo por el cual para la ponencia de primer debate se realizó el cambio del concepto del texto inicial referente a la atención integral, pues esta última puede ser asumida como el género, al comprender todas las acciones de atención a los niños y niñas, mientras la educación inicial es una especie de la misma, al ser uno de los tantos modos o modalidades que pueden emplearse para brindarles y garantizarles a ellos su desarrollo integral. En este sentido, como ponentes del proyecto de ley propusimos para primer debate la modificación del articulado, en concordancia con las normas que también tratan los temas de atención a la primera infancia, lo cual fue acogido y aprobado por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

Adicionalmente, propusimos ajustar lo señalado respecto al rango de edad de los niños y niñas que serían beneficiarios del servicio, dando claridad que va HASTA los 5 años, por cuanto el proyecto de ley comprende hasta el año escolar de Jardín (edades de 4 a 5 años), dilucidando con esto que, cumplidos los 6 años de edad el menor ya no podría acceder a la prestación del servicio. Al respecto, la Ley 115 de 1994, establece que la educación formal es aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, la cual se encuentra organizada en tres (3) niveles: preescolar, educación básica, y educación media.

De igual modo, propusimos y fue aprobada la eliminación de distintos artículos relacionados con los lineamientos y estándares de estructura, funcionamiento y personal de las unidades de servicio, así como su inspección y vigilancia, pues dichos artículos desconocían las facultades y competencias jurídicamente reconocidas al Ministerio de Educación Nacional; ante lo cual, con el fin de no contrariar lo ya dispuesto en las normas, en reemplazo de dichos artículos se propuso y aprobó un artículo que indica que la reglamentación de todos estos temas y los demás requeridos para la garantía de la prestación del servicio de educación inicial queda a cargo de dicha Cartera Ministerial, siendo ésta la encargada de definir los aspectos relativos a la prestación, inspección, vigilancia y control de este derecho y proceso.

Finalmente, propusimos y fue aprobado lo referente a quiénes podrían ser prestadores del servicio de las unidades, quitando a las “*personas naturales y jurídicas*”, y definiendo que el mismo podría ser contratado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como encargado de la asistencia técnica de la



Atención Integral a la Primera Infancia, o de las Cajas de Compensación Familiar con experiencia en la prestación de servicios relacionados con educación a la Primera Infancia; quienes realizarán a su vez el contrato o convenio con el respectivo operador que se encargará de prestar el servicio de educación inicial.

## VIII. CONCEPTO DE ENTIDADES

Con el fin de tener mayor claridad sobre el contenido del proyecto de ley, para el trámite de primer debate se solicitó concepto del mismo al: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Trabajo y Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS).

Habiéndose recibido concepto por parte del **Ministerio de Educación Nacional**, que manifestó, entre otros, lo siguiente:

*“El Ministerio de Educación Nacional reconoce la educación inicial como un camino fundamental para promover el desarrollo integral de los niños y niñas, debido a que en los primeros años se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. La educación inicial es un escenario propicio para potenciar, desde el inicio de la vida, las oportunidades de desarrollo y aprendizaje de las niñas y niños, a través del cual se favorece la construcción de la identidad individual y colectiva, la creatividad, la autonomía, las habilidades para comunicar y expresar ideas, construir preguntas y comprensiones, entre otros desarrollos, que son la base para los procesos que tienen lugar a lo largo de la vida.*

*De acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1804 de 2016, la educación inicial es entendida como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado a través del cual los niños y niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso. La educación inicial se enmarca en la atención integral, por lo cual se requiere que su prestación se realice en articulación con la oferta intersectorial, respondiendo a las características de los niños y niñas, sus familias y contextos, lo que implica que la educación inicial no sólo ocurre en un espacio institucional, sino que flexibiliza su prestación a otros escenarios.*

*Dado lo anterior y reconociendo las características propias del desarrollo infantil, es pertinente que las niñas y niños puedan contar con experiencias vitales, que en el seno de su familia o en los escenarios educativos, les permitan construirse como sujetos en el marco de experiencias pedagógicas intencionadas, que, a través de las actividades propias de la primera infancia, promuevan su desarrollo.*

*En los primeros años de vida, la familia y la comunidad desempeñan un rol significativo en los procesos educativos en la primera infancia, especialmente en los primeros mil días, que incluyen el período de gestación y los primeros dos años. La familia representa el primer núcleo social que garantiza el desarrollo del niño y su interrelación con la sociedad. En el seno familiar es donde se inician los procesos educativos a través de las interacciones que tienen los adultos cuidadores con las niñas y los niños, que marcan efectos importantes en el desarrollo personal y social, en términos de vinculación afectiva, habilidades emocionales, convivencia y construcción de confianza.*

*(...) Bajo este panorama, las denominadas “Unidades de Atención Integral a la Primera Infancia” que pretende crear el proyecto legislativo, entrarían a ser una oferta adicional de educación inicial, que no podría tener su marco regulatorio de manera independiente, sino que tendría que inscribirse dentro de la misma normatividad que regula actualmente la educación inicial en el país en todas sus formas. Además, dado que la educación inicial se concibe como un derecho de todos los niños y niñas menores de seis (6), no podría restringirse su acceso únicamente a los “hijos de los trabajadores”, como lo propone el proyecto de ley, ya que este es apenas un segmento de la población que es sujeto del mismo. En vista de ello, es importante replantear el enfoque del proyecto de Ley para hacer más visible el lugar de la educación inicial en el funcionamiento de la oferta propuesta, de manera que se oriente de acuerdo a lo establecido en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.*

*(...) Así las cosas, en tanto la educación inicial es un derecho que abarca a todos los niños y niñas menores de seis (6) años, orientado hacia la promoción de su desarrollo integral, implica una atención que va más allá del simple cuidado, como lo sugiere el proyecto legislativo, y cobija incluso al nivel preescolar del sistema educativo. En virtud de ello, el Ministerio de Educación Nacional ha venido armonizando las condiciones de calidad y la línea técnica, pedagógica y normativa de la educación inicial, de manera que se entienda que el servicio de educación preescolar es una forma de materializar este derecho.*

*Es importante resaltar que el Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento de su misión, sus competencias y de las facultades legales dispuestas en la Ley 1804 de 2016, y en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia –CIPI–, ha construido la línea técnica y pedagógica en materia de educación inicial, los referentes para la formación de talento humano que trabaja con primera infancia, los lineamientos del Sistema de Gestión de la Calidad para organizar la oferta de educación inicial, ha liderado el seguimiento nominal de las atenciones que requieren los niños y las niñas y ha dirigido estrategias de divulgación, socialización, implementación, posicionamiento y movilización social*



*para asegurar que los territorios apropien el marco normativo y técnico que orienta la educación inicial y preescolar, como parte de la atención integral.*

*El Ministerio de Educación Nacional, teniendo en cuenta las consideraciones jurídicas y técnicas presentadas, de manera respetuosa sugiere no continuar el trámite de este proyecto de ley por motivos de inconveniencia para el sector educación, por las siguientes razones:*

- El derecho y el servicio de educación inicial se enmarca en la atención integral, por lo cual requiere que su prestación se dé en articulación con la oferta intersectorial, respondiendo a las características y contextos particulares de los niños, niñas y sus familias.*
- El país cuenta con un marco legal, técnico y pedagógico que orienta la prestación del servicio de educación inicial y el nivel de preescolar desde una perspectiva universal, y en ese sentido, existe una diversidad de modalidades en las que se oferta en procura de la promoción del desarrollo integral de los niños y niñas. Por lo anterior no sería pertinente limitar su prestación al cuidado o a un segmento de población como los hijos de los trabajadores, como se pretende con las Unidades de Atención Integral a la Primera Infancia.*
- Con lo anterior, es importante advertir que cualquier prestador del servicio de educación inicial y del nivel de preescolar, sea de naturaleza pública o privada, debe dar cumplimiento al marco normativo establecido en la Ley 115 de 1994, Ley 1098 de 2006 y Ley 1804 de 2016, así como a la línea técnica y pedagógica ya establecida y sujetarse a la reglamentación que defina el Ministerio de Educación Nacional.*
- Respetuosamente se sugiere la revisión de las realidades en que se han enmarcado todas las acciones desarrolladas para la regulación del servicio educativo para la primera infancia hasta el momento, dado que, al derogar todas las normas que le sean contrarias, afecta de manera estructural el marco establecido para la educación inicial y el nivel de preescolar en el país.*
- Se recomienda incluir el análisis del impacto fiscal de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”*

## IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE	
<i>“Por medio de la cual se crean las Unidades de Servicio de Educación Inicial”</i>	SIN MODIFICACIÓN	
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto crear las Unidades de Servicio de Educación Inicial, en el marco de la Atención Integral, destinado al fortalecimiento del desarrollo de los niños menores de 5 años, hijos de los trabajadores y/o contratistas de empresas públicas y privadas.	SIN MODIFICACIÓN	
<b>Artículo 2. Ámbito de aplicación.</b> La presente ley aplica para todo el territorio nacional.	SIN MODIFICACIÓN	
<b>Artículo 3. Definición.</b> Para efectos de la presente ley se entenderá por “Unidad de Servicio de Educación Inicial” aquella creada para la prestación del servicio de educación inicial, la protección, el cuidado, la nutrición y salud de los niños y niñas menores de 5 años, hijos de los trabajadores o contratistas de empresas públicas o privadas, el cual podrá ser contratado por estas a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las Cajas de Compensación Familiar o los prestadores privados del servicio de educación inicial.	<b>Artículo 3. Definición.</b> Para efectos de la presente ley se entenderá por “Unidad de Servicio de Educación Inicial” aquella creada para la prestación del servicio de educación inicial, la protección, el cuidado, la nutrición y salud de los niños y niñas menores de 5 años, hijos de los trabajadores o contratistas de empresas públicas o privadas.	Se elimina la parte final del artículo, por cuanto en el artículo 4 se trata este tema.
<b>Artículo 4. Prestadores del Servicio.</b> Las empresas públicas y privadas podrán contratar la prestación del servicio de educación inicial a través de:  1. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).	SIN MODIFICACIÓN	

<p>2. Las Cajas de Compensación Familiar.</p> <p>3. Prestadores privados del servicio de educación inicial.</p>		
<p><b>Artículo 5°. Fines.</b> Las Unidades de Servicio de Educación Inicial, tendrán como fines los siguientes:</p> <p>1- Ofrecer a los niños y niñas, hijos de los trabajadores o contratistas de empresas públicas o privadas oportunidades y posibilidades para promover y potencializar su desarrollo integral.</p> <p>2- Incentivar la cercanía de las madres y los padres con sus hijos, a fin de involucrarlos en sus procesos educativos.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>	
<p><b>Artículo 6.</b> El Ministerio de Educación Nacional, con apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, fijarán los lineamientos y reglamentarán lo relacionado con los requisitos, condiciones, servicio, funcionamiento, personal, seguridad, infraestructura y los demás aspectos que tengan que ver con la prestación del servicio de educación inicial por parte de las Unidades, de que trata esta ley.</p>	<p><b>Artículo 6.</b> El Ministerio de Educación Nacional, con apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, fijarán los lineamientos y reglamentarán lo relacionado con los requisitos, condiciones, servicio, funcionamiento, personal, seguridad, infraestructura y los demás aspectos que tengan que ver con la prestación del servicio de educación inicial por parte de las Unidades, de que trata esta ley, <b><u>así como lo relacionado con las categorías de clasificación de dichas unidades.</u></b></p>	<p>Se agrega lo relacionado con las categorías de clasificación de las Unidades de Servicio de Educación Inicial, antes contemplado en el artículo 8 del texto aprobado en primer debate, y se le hace un ajuste a lo antes señalado en atención a la sugerencia presentada por el Ministerio de Educación, respecto a que al establecer taxativamente las categorías de clasificación de las Unidades se podría limitar la aplicabilidad de la iniciativa en el tiempo, ya que las condiciones de determinación de las mismas pueden variar, por lo que se recomienda dejar este tema para ser reglamentado y así en caso de variar las condiciones poderse reclasificar o ajustar de manera más expedita.</p>

		<p>Además, es esencial tener de presente que para realizar la categorización debe contarse con el fundamento técnico para definir los criterios y condiciones que han de tenerse en cuenta para determinar la clasificación, por lo cual se considera que el más adecuado para realizar esta labor es el Ministerio de Educación Nacional.</p>
<p><b>Artículo 7.</b> Por el servicio de las Unidades Servicio de Educación Inicial, a que se refiere la presente ley, no podrá cobrarse matrícula ni suma alguna distinta a la pensión mensual.</p> <p>La reglamentación sobre el costo de la pensión mensual será establecida por el Ministerio de Educación Nacional dentro del año siguiente a la promulgación de esta ley; el mencionado costo será definido por cada unidad de servicio, de acuerdo a dicha reglamentación y sin que en ningún caso, esa pensión mensual pueda exceder el 15% del salario u honorario del trabajador o contratista.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> En todo caso, este servicio solo podrá ser cobrado a trabajadores y contratistas que ganen más de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> La vigilancia de lo relacionado con la definición y cobro de los costos en los términos señalados en el presente artículo, estará a cargo de las secretarías de educación de las Entidades Territoriales certificadas, respectivas.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>	
<p><b>Artículo 8.</b> Clasificación de las Unidades de Servicio de Educación Inicial:</p>	<p>ELIMINADO</p>	<p>Se acoge lo contemplado en este artículo, en el artículo 6</p>

<p>1- Categoría I: Son las Unidades de Servicio de Educación Inicial, que únicamente atienden a menores desde los cero meses hasta los 3 años, en los Niveles de atención Materno, Caminadores y Párvulos.</p> <p>2- Categoría II: Son las Unidades de Servicio de Educación Inicial, que únicamente atiende a menores desde los 4 años hasta los 5 años, en los Niveles de atención Prejardín y Jardín.</p> <p>3- Categoría III: Son las Unidades de Atención Integral a la Primera Infancia, que atiende los menores desde los cero meses hasta los 5 años, en todos los niveles de atención.</p>		<p>del texto propuesto para segundo debate</p>
<p><b>Artículo 9. Beneficio tributario.</b> Las empresas privadas que contraten el servicio de educación inicial para los hijos e hijas de sus trabajadores o contratistas, tendrán derecho a un descuento sobre el impuesto de renta, equivalente al 35%, por una sola vez, respecto del año gravable que corresponda a la entrada en funcionamiento de la contratación.</p> <p>En lo subsiguiente dichas empresas podrán hacer un descuento del impuesto de renta equivalente al 15%, mientras subsista el servicio.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá los lineamientos y reglamentación necesaria para dar cumplimiento a lo previsto en este artículo, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.</p>	<p><b>Artículo 8. Beneficio tributario.</b> Las empresas privadas que contraten el servicio de educación inicial para los hijos e hijas de sus trabajadores o contratistas, tendrán derecho a un descuento sobre el impuesto de renta, equivalente al <u>15%</u>, por una sola vez, respecto del año gravable que corresponda a la entrada en funcionamiento de la contratación.</p> <p>En lo subsiguiente dichas empresas podrán hacer un descuento del impuesto de renta equivalente al <u>5%</u>, mientras subsista el servicio.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá los lineamientos y reglamentación necesaria para dar cumplimiento a lo previsto en este artículo, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.</p>	<p>Atendiendo las sugerencias presentadas por algunos representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representante, en primer debate, y en razón a la afectación económica generada a causa de la pandemia del COVID – 19 se hizo una revisión del porcentaje inicialmente propuesto y se ajustó a una cifra que equilibrara y armonizara el incentivo tributario con la realidad económica y presupuestal actual del país.</p> <p>Así mismo se hace ajuste de la numeración.</p>
<p><b>Artículo 10. Vigilancia y control.</b> El control y vigilancia de las Unidades de Servicio de Educación Inicial estará a cargo de los Alcaldes y Gobernadores del país, a través de las Secretarías de Educación respectivas y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –</p>	<p><b>Artículo 9. Vigilancia y control.</b> El control y vigilancia de las Unidades de Servicio de Educación Inicial estará a cargo de los Alcaldes y Gobernadores del país, a través de las Secretarías de Educación respectivas y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –</p>	<p>Se ajusta la numeración</p>

<p>ICBF a través de los centros zonales ubicados en los departamentos en los cuales se desarrolle esta iniciativa.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Educación Nacional reglamentará lo relacionado con la inspección, vigilancia y control de las Unidades de Servicio de Educación Inicial, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.</p>	<p>ICBF a través de los centros zonales ubicados en los departamentos en los cuales se desarrolle esta iniciativa.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Educación Nacional reglamentará lo relacionado con la inspección, vigilancia y control de las Unidades de Servicio de Educación Inicial, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.</p>	
<p><b>Artículo 11.</b> La creación de las Unidades de Servicio de Educación Inicial, de que trata esta ley, no podrá implicar la disminución de la oferta existente para la atención de la Primera Infancia a cargo del Gobierno Nacional.</p>	<p><b>Artículo 10.</b> La creación de las Unidades de Servicio de Educación Inicial, de que trata esta ley, no podrá implicar la disminución de la oferta existente para la atención de la Primera Infancia a cargo del Gobierno Nacional.</p>	Se ajusta la numeración
<p><b>Artículo 12. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 11. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Se ajusta la numeración

## IX. POSIBLE CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

*“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:*

*(...)*



a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

**a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio*



*particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

*f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"*. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

## **PROPOSICIÓN**

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 205 de 2020 Cámara, “*Por medio de la cual se crean las Unidades de Servicio de Educación Inicial*”.

De los Honorables Congresistas,

**JHON ARLEY MURILLO BENITEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Colombia Renaciente  
(Coordinador Ponente)

**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALA**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático  
(Ponente)



## TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

### PROYECTO DE LEY No. 205 DE 2020 CÁMARA

*“Por medio de la cual se crean las Unidades de Servicio de Educación Inicial”*

#### El Congreso de la República de Colombia

#### DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear las Unidades de Servicio de Educación Inicial, en el marco de la Atención Integral, destinado al potenciamiento del desarrollo de los niños menores de 5 años, hijos de los trabajadores y/o contratistas de empresas públicas y privadas.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** La presente ley aplica para todo el territorio nacional.

**Artículo 3. Definición.** Para efectos de la presente ley se entenderá por “Unidad de Servicio de Educación Inicial” aquella creada para la prestación del servicio de educación inicial, la protección, el cuidado, la nutrición y salud de los niños y niñas menores de 5 años, hijos de los trabajadores o contratistas de empresas públicas o privadas.

**Artículo 4. Prestadores del Servicio.** Las empresas públicas y privadas podrán contratar la prestación del servicio de educación inicial a través de:

1. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
2. Las Cajas de Compensación Familiar.
3. Prestadores privados del servicio de educación inicial.

**Artículo 5. Fines.** Las Unidades de Servicio de Educación Inicial, tendrán como fines los siguientes:

- 1- Ofrecer a los niños y niñas, hijos de los trabajadores o contratistas de empresas públicas o privadas oportunidades y posibilidades para promover y potencializar su desarrollo integral.



2- Incentivar la cercanía de las madres y los padres con sus hijos, a fin de involucrarlos en sus procesos educativos.

**Artículo 6.** El Ministerio de Educación Nacional, con apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, fijarán los lineamientos y reglamentarán lo relacionado con los requisitos, condiciones, servicio, funcionamiento, personal, seguridad, infraestructura y los demás aspectos que tengan que ver con la prestación del servicio de educación inicial por parte de las Unidades, de que trata esta ley, así como lo relacionado con las categorías de clasificación de dichas unidades.

**Artículo 7.** Por el servicio de las Unidades Servicio de Educación Inicial, a que se refiere la presente ley, no podrá cobrarse matrícula ni suma alguna distinta a la pensión mensual.

La reglamentación sobre el costo de la pensión mensual será establecida por el Ministerio de Educación Nacional dentro del año siguiente a la promulgación de esta ley; el mencionado costo será definido por cada unidad de servicio, de acuerdo a dicha reglamentación y sin que en ningún caso, esa pensión mensual pueda exceder el 15% del salario u honorario del trabajador o contratista.

**Parágrafo 1:** En todo caso, este servicio solo podrá ser cobrado a trabajadores y contratistas que ganen más de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**Parágrafo 2:** La vigilancia de lo relacionado con la definición y cobro de los costos en los términos señalados en el presente artículo, estará a cargo de las secretarías de educación de las Entidades Territoriales certificadas, respectivas.

**Artículo 8. Beneficio tributario.** Las empresas privadas que contraten el servicio de educación inicial para los hijos e hijas de sus trabajadores o contratistas, tendrán derecho a un descuento sobre el impuesto de renta, equivalente al 15%, por una sola vez, respecto del año gravable que corresponda a la entrada en funcionamiento de la contratación.

En lo subsiguiente dichas empresas podrán hacer un descuento del impuesto de renta equivalente al 5%, mientras subsista el servicio.

**Parágrafo.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá los lineamientos y reglamentación necesaria para dar cumplimiento a lo previsto en este artículo, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.



**Artículo 9. Vigilancia y control.** El control y vigilancia de las Unidades de Servicio de Educación Inicial estará a cargo de los Alcaldes y Gobernadores del país, a través de las Secretarías de Educación respectivas y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF a través de los centros zonales ubicados en los departamentos en los cuales se desarrolle esta iniciativa.

**Parágrafo.** El Ministerio de Educación Nacional reglamentará lo relacionado con la inspección, vigilancia y control de las Unidades de Servicio de Educación Inicial, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.

**Artículo 10.** La creación de las Unidades de Servicio de Educación Inicial, de que trata esta ley, no podrá implicar la disminución de la oferta existente para la atención de la Primera Infancia a cargo del Gobierno Nacional.

**Artículo 11. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas

**JHON ARLEY MURILLO BENITEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Colombia Renaciente  
(Coordinador Ponente)

**JENNIFER KRISTIN ARIAS FALA**  
Representante a la Cámara  
Partido Centro Democrático  
(Ponente)