

Bogotá D.C., diciembre de 2021

Doctor
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Presidente Comisión Séptima
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 224 de 2021
Cámara

Respetado presidente Cristo,

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. 224 de 2021 Cámara, *"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LA CONTINUIDAD DEL TALENTO HUMANO DE LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA EN TODAS SUS MODALIDADES, QUE SE FINANCIEN CON RECURSOS PÚBLICOS DE CUALQUIER NIVEL"*.

Cordialmente,



JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara
Ponente



PONENCIA SEGUNDO DEBATE **Proyecto de Ley No.224 de 2021 Cámara**

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley fue radicado el 11 de agosto de 2021, por los Honorables Representantes Jhon Arley Murillo Benitez, Carlos Julio Bonilla Soto, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Faber Alberto Muñoz Cerón, Henry Fernando Correal Herrera, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Eloy Chichí Quintero Romero, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Felipe Andrés Muñoz Delgado, Anatolio Hernández Lozano, María Cristina Soto de Gómez, José Luis Correa López, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Jairo Humberto Cristo Correa y Omar de Jesús Restrepo Correa; siendo publicado en la Gaceta No. 1082 de 2021.

Posteriormente, fue remitido a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, donde la Mesa Directiva procedió a designar como ponentes para Primer Debate a los Representantes: Jhon Arley Murillo Benítez y Jorge Alberto Gómez Gallego, quienes procedieron a presentar la respectiva ponencia que fue publicada en Gaceta 1349 de 2021; siendo así aprobada la misma, por la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, el día 26 de octubre de 2021.

Con posterioridad a esto, la Mesa Directiva de la Comisión procedió a designarnos nuevamente como ponentes para el Segundo Debate del proyecto de ley y continuar con su respectivo trámite.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa busca establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia, en todas sus modalidades y que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, permanezca vinculado y así garantizar la prestación de un servicio con calidad, pertinente e integral a las niñas y a los niños beneficiarios de dichas modalidades.

El texto radicado está integrado por seis (6) artículos:

- Artículo 1** – Objeto
- Artículo 2** – Cambio de la EAS
- Artículo 3** – Evaluaciones periódicas de desempeño
- Artículo 4** – Exclusión del derecho preferente
- Artículo 5** – Evaluaciones de desempeño
- Artículo 6** – Vigencia



III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La primera infancia es considerada una etapa crucial en el desarrollo vital del ser humano, pues en ella se asientan todos los cimientos para los aprendizajes posteriores, dado que el crecimiento y desarrollo cerebral, resultantes de la sinergia entre un código genético y las experiencias de interacción con el ambiente, las cuales determinarán un incomparable aprendizaje y el desarrollo de habilidades sociales, emocionales, cognitivas sensorio-perceptivas y motoras que serán de base de toda una vida¹.

Los primeros años de vida son esenciales para el desarrollo del ser humano, debido a que las experiencias tempranas perfilan la arquitectura del cerebro y diseñan el futuro comportamiento. En esta etapa el cerebro experimenta cambios fenomenales: crece, se desarrolla y pasa por periodos sensibles para algunos aprendizajes, por lo que requiere de un entorno con experiencias significativas, estímulos multisensoriales, recursos físicos adecuados, pero, principalmente, necesita de un entorno potenciado por el cuidado, la responsabilidad y el afecto de un adulto comprometido.² Es así como, la Primera Infancia marca el periodo más significativo en la formación del individuo, puesto que en ella se estructuran las bases del desarrollo y de la personalidad sobre las cuales las sucesivas etapas se consolidan y se perfeccionan. Las investigaciones acerca del desarrollo del cerebro (Gazzaniga, 2002) han demostrado que es justamente en la primera infancia donde se asientan las bases para las funciones cerebrales superiores como la memoria, el razonamiento lógico, el lenguaje, la percepción espacial y visual, la discriminación auditiva entre otras.³

Primera Infancia

Conforme al artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), Colombia asume la primera infancia como 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 el Código de Infancia y la Adolescencia. Siendo 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.

Desarrollo Integral

Es un proceso complejo y de permanentes cambios, de tipo cualitativo y cuantitativo, a través del cual los seres humanos estructuran progresivamente su identidad y autonomía. No sucede de manera lineal, secuencial, acumulativa, siempre ascendente, homogénea,

¹ OEA- Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. CEREBRUM.

² OEA- Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. CEREBRUM.

³ OEA- Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. CEREBRUM.



prescriptiva e idéntica para todas las niñas y los niños, sino que se expresa en particularidades de cada uno de acuerdo con los contextos donde transcurren sus vidas, teniendo en cuenta los entornos establecidos en la política: Hogar, Salud, Educativo y Espacio Público.⁴

Protección Integral

Comprende el ejercicio del reconocimiento de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

Educación Inicial

Se define la educación inicial como un derecho impostergable de la primera infancia, que se constituye en elemento estructurante de una atención integral y que busca potenciar, de manera intencionada, el desarrollo integral de las niñas y los niños, partiendo del reconocimiento de sus características y de las particularidades de los contextos en que viven y favoreciendo, al mismo tiempo, las interacciones que se generan en ambientes enriquecidos a través de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado.⁵

En la educación inicial, las niñas y los niños aprenden a convivir con otros seres humanos, a establecer vínculos afectivos con pares y adultos significativos, diferentes a los de su familia, a relacionarse con el ambiente natural, social y cultural; a conocerse, a ser más autónomos, a desarrollar confianza en sí mismos, a ser cuidados y a cuidar a los demás, a sentirse seguros, partícipes, escuchados, reconocidos; a hacer y hacerse preguntas, a indagar y formular explicaciones propias sobre el mundo en el que viven, a descubrir diferentes formas de expresión, a descifrar las lógicas en las que se mueve la vida, a solucionar problemas cotidianos, a sorprenderse de las posibilidades de movimiento que ofrece su cuerpo, a apropiarse y hacer suyos hábitos de vida saludable, a enriquecer su lenguaje y construir su identidad en relación con su familia, su comunidad, su cultura, su territorio y su país.⁶ Se trata de un momento, en la primera infancia, en el que aprenden a encontrar múltiples y diversas maneras de ser niñas y niños mientras disfrutan de experiencias de juego, arte, literatura y exploración del medio, que se constituyen en las actividades rectoras de la primera infancia. Dichas actividades tienen un lugar protagónico en la educación inicial, dado que potencian el desarrollo de las niñas y los niños desde las interacciones y relaciones que establecen en la cotidianidad.⁷

De tal forma, la educación inicial se concibe como un proceso educativo, pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, arte, la literatura y la exploración del medio con la participación de la familia como actor central de dicho proceso.⁸

⁴ Ley 1804 del 2 de agosto de 2016; artículo 4.

⁵ Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial.

⁶ Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial.

⁷ Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial.

⁸ Ley 1098 de 2006.



Las modalidades de educación inicial tienen como propósito central atender y promover de manera intencionada el desarrollo integral de la primera infancia. Lo anterior, se logra a través de la participación de un talento humano idóneo cuya función está centrada en planear y gestionar de manera articulada y armónica las condiciones materiales que hacen efectivos todos los derechos de los niños y las niñas, así como generar oportunidades de expresión y comunicación con pares, adultos, y diversidad de experiencias que les permitan construir y comprender el mundo, en coherencia con una concepción de niño y niña como sujeto integral, activo y participe de su proceso de desarrollo en coherencia con los fundamentos de política de primera infancia y aquella propia de las comunidades étnicas.⁹

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, presta el servicio de educación inicial, cuidado y nutrición a los niños y niñas de primera infancia a través de tres modalidades: la modalidad familiar, la modalidad comunitaria y la modalidad institucional.

Modalidad Familiar

Se agrupan por sus características en la forma de prestación del servicio FAMI y Desarrollo en Medio Familiar. Busca promover el desarrollo integral de niñas y niños desde su concepción hasta los dos años, a través de procesos pedagógicos como formación y acompañamiento a familias, cuidadores y mujeres gestantes; adicionalmente adelanta acciones de articulación interinstitucional y fortalecimiento de la gestión para la garantía, seguimiento y promoción de derechos.

La modalidad se centra en el fortalecimiento de las interacciones enriquecidas y afectivas de niñas y niños entre cero y dos años de edad con sus familias o cuidadores, para potenciar su desarrollo integral.

Modalidad Comunitaria

Incluye dos nuevos servicios: las Unidades Básicas de Atención Itinerantes UBAS y Unidades Básicas de Atención Fijas. UBAS. Se plantea como un escenario de acogida para niñas y niños menores de cinco años, mujeres gestantes, niñas y niños menores de seis meses lactantes en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, incluyendo sus familias y cuidadores; esta modalidad se basa en la amplia experiencia de los hogares comunitarios de bienestar y asume su énfasis en lo comunitario.¹⁰

Modalidad Propia o Intercultural

Responde al Decreto 1953 de 2014, el cual tiene por objeto crear un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas, entre tanto se expida la ley del que trata el artículo 329 de la Constitución Política. La modalidad propia en territorios étnicos y rurales se estructura desde la Política de Estado para el desarrollo Integral de la Primera Infancia

⁹ MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA- MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSION 1.0, 30/10/2014

¹⁰ LINEAMIENTO TÉCNICO PARA LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA



de Cero a Siempre, como una apuesta de Educación Inicial en el marco de la atención integral con enfoque diferencial, que promueve la garantía de derechos a niñas y niños en primera infancia a través de saberes y prácticas colectivas que promueven el desarrollo integral de las niñas y los niños y fortalecen la identidad cultural de las comunidades.¹¹

EAS- Entidades Administradoras del Servicio

Son parte vital del proyecto de ley, puesto que se conciben como socios fundamentales en la puesta del gobierno por ofrecer con calidad y oportunidad los servicios de la educación inicial de los niños y las niñas en la primera infancia.¹²

Modalidad Institucional

Constituye la agrupación de los servicios, teniendo en cuenta las características operativas, técnicas e integralidad. Funciona en espacios especializados para atender a niñas y niños en primera infancia, así como a sus familias o cuidadores, se prioriza la atención de las niñas y niños desde los dos (2) años hasta menores de cinco (5) años, o hasta su ingreso al grado transición. En virtud a que la mujer se convierte en parte activa en el aporte económico de la familia y de la situación de madres cabeza de hogar, se genera la necesidad por parte del Estado de tomar acciones que vayan en caminadas al cuidado y protección de la primera infancia.

En la década de los 70 se establecieron los Centros Comunitarios para la Infancia, posteriormente los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP) y finalmente el reconocimiento de los Hogares Lactantes y Preescolares y la creación de los Hogares Infantiles, todos estos servicios institucionales al cuidado y a la protección de los niños y niñas menores de 5 años.¹³ Para el año 2006, la situación de las familias no sólo no cambió, sino que aumentó la inserción de la mujer en el mercado laboral, teniendo una participación cercana al 46% y en las zonas urbanas llegando al 75% del total de la población. Esto nos indica que los servicios de cuidado de los niños y niñas de primera infancia tienen una demanda creciente.

No obstante, es importante señalar que estos servicios, que surgieron en sus inicios como cuidado, ahora han trascendido a otro nivel en el cual la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia los concibe como servicios de educación inicial y cuidado, en donde además de responder a las distintas demandas de la familia, existe un interés superior centrado en el desarrollo integral de los niños y las niñas de la primera infancia.¹⁴

Encontramos entonces que las modalidades institucionales funcionan en espacios especializados para atender a los niños y niñas en la primera infancia y sus familias y/o cuidadores, de manera prioritaria a los niños y niñas entre los dos años y hasta menores

¹¹ LINEAMIENTO TÉCNICO PARA LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

¹² LINEAMIENTO TÉCNICO PARA LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

¹³ Lineamiento de Hogares Infantiles y Lactantes y Preescolares. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2006). Bogotá, Colombia

¹⁴ MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA- MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSION 1.0, 30/10/2014



de 5 años y/o hasta su ingreso al grado de transición. Con la posibilidad de atender a niños y niñas entre los 6 meses y los dos años de edad.

Con base en la estrategia de cero a siempre se crean las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), las cuales son parte vital de este proyecto, puesto que fueron concebidas como socios fundamentales en la puesta del gobierno por ofrecer con calidad y oportunidad los servicios de la educación inicial de los niños y las niñas en la primera infancia.

El ICBF y las demás entidades gubernamentales que tengan a su cargo programas de primera infancia, conforme a la normatividad vigente están facultados para celebrar contratos para brindar este servicio público.

De esta forma se celebran contratos con entidades sin ánimo de lucro tales como Asociaciones de Padres de Familia, Cooperativas, Organizaciones Comunitarias y de Grupos Étnicos reconocidos por el Decreto 1088 de 1993 por el Ministerio del Interior (Cabildos Indígenas, Asociaciones de Cabildos, autoridades y consejos comunitarios, entre otros) ONG, Cajas de Compensación Familiar, Fundaciones, Confesiones Religiosas, entre otras, con fines de interés social y de utilidad pública, de reconocida solvencia moral, con experiencia y capacidad técnica, jurídica, administrativa y financiera.

CDI- Centro de Desarrollo Infantil

Son espacios amplios, contruidos o adecuados para atender por diferentes aulas o niveles a las niñas y los niños según sus edades. Están diseñados para atender aproximadamente desde 100 hasta 600 usuarios, siendo un servicio donde los padres de familia y cuidadores pueden llevar a niñas y niños durante 220 días al año, de lunes a viernes con un horario de 8 horas. La atención se presta de manera gratuita y se brinda refrigerio en la mañana, almuerzo y refrigerio en la tarde para cumplir con el 70 % de los requerimientos nutricionales, es decir, reciben los alimentos necesarios en la proporción ideal para su adecuado desempeño

El Centro de Desarrollo Infantil – CDI - surge en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre como una apuesta de educación inicial conducente a la atención integral de niños y niñas menores de 5 años, en condición de vulnerabilidad. Su diseño se basa en la experiencia de los Hogares Infantiles y otras modalidades institucionales tradicionales del ICBF. Así mismo, toma elementos de la modalidad institucional del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia – PAIPI, desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, y otras experiencias locales como las de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá y Buen Comienzo en Medellín.¹⁵

HI- Los Hogares Infantiles

Este servicio se presta en instalaciones del ICBF, de las alcaldías, gobernaciones u operadores, denominados Entidades Administradoras del Servicio (EAS). Cuenta con una capacidad de atención que pueden ser menos o pueden ser más, lo cual depende de la estructura física, las condiciones del territorio y los acuerdos financieros con los operadores.

¹⁵ MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA- MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSION 1.0, 30/10/2014



Allí niñas y niños reciben atenciones durante 210 días al año, de lunes a viernes con un horario de 8 horas diarias; las familias hacen un aporte económico al hogar, el cual se determina según los ingresos de los padres o acudientes. Los usuarios reciben refrigerio en la mañana, almuerzo y refrigerio en la tarde para cumplir con el 70 % de los requerimientos nutricionales con el objetivo de recibir los alimentos necesarios en la proporción ideal para su adecuado desempeño.

Los Hogares Infantiles- HI- están dirigidos a los niños y niñas menores de 5 años hijos de familias trabajadoras vulnerables y los hijos de familias en situación de desplazamiento forzado, entre otras.¹⁶

Conforme al Manual Operativo, expedido por el ICBF, para la modalidad Institucional se establece que para la prestación del servicio en los CDI y HI, las EAS se deben conformar unos equipos de trabajo funcionales, multidisciplinarios y con excelentes capacidades profesionales y personales, ya que es un componente fundamental en el desarrollo de la **calidad del servicio**, **“pues del equipo de talento humano depende la implementación de los demás componentes del servicio**, por lo tanto se requiere de una clara identificación de competencias y habilidades con las que deben contar cada una de las personas, de acuerdo **con los cargos o roles que desempeñan”**.¹⁷

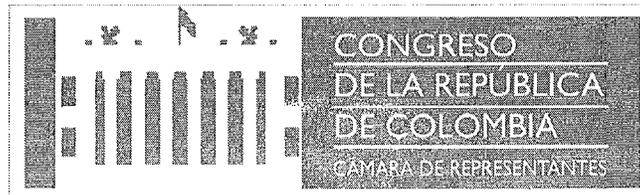
Como se menciona en el Proyecto de ley, se cuentan con las herramientas jurídicas y técnicas para que el desarrollo de la primera infancia sea en un éxito en nuestros niños y niñas, pero en la realidad no se ve tan eficiente como se espera, debido a que al momento de prestar esta atención, en la política de educación, los que hacen parte de la formación de estos niños y niñas no cuentan con las garantías laborales que le permitan tener una estabilidad laboral que puedan seguir un proceso continuo con sus educandos.

Ya ha sido objeto de investigación y así se ve en los informes emitidos en la bibliografía especializada que ofrecen lineamientos básicos para mejorar la calidad de los programas, encontramos como factor de éxito común de todos ellos el perfil del educador y de otros agentes educativos involucrados con la primera infancia; esto señala que la efectividad de los programas está directamente relacionada con la formación inicial y luego la formación continua de los padres y los educadores, puesto que la calidad del proceso de desarrollo de los niños y niñas se ve influenciada por las actitudes, el conocimiento y la forma de ser de la persona que los educa; en esta etapa el rol del adulto, como facilitador y mediador de experiencias significativas, se vuelve más complejo si no cuenta con un conocimiento actualizado.¹⁸ Puede ser que a algunos agentes educativos les interese establecer el punto de partida para cada niño, que les permita definir hacia donde van a avanzar. La descripción que los agentes educativos realizan del estado inicial de las competencias o los conocimientos de cada niño define lo que los niños ‘hacen’, ‘saben’ y ‘pueden hacer’; esta

¹⁶ MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA- MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSION 1.0, 30/10/2014

¹⁷ MANUAL OPERATIVO – SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL, CUIDADO Y NUTRICIÓN EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA- MODALIDAD INSTITUCIONAL. VERSION 1.0, 30/10/2014

¹⁸ OEA- Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. CEREBRUM



línea les posibilita escoger la ruta a seguir en el acompañamiento y adoptar formas de trabajo o modalidades de intervención que facilitan su aprendizaje y desarrollo.¹⁹

Para promover y facilitar el desarrollo cognitivo, socio emocional, su salud y estado nutricional a través de los maestros adecuados con calidades excepcionales con la capacidad de facilitar y estimular los aprendizajes con continuidad. Se encuentra entonces que en el proyecto se manifiesta que la problemática radica en el hecho que las entidades públicas que tienen a su cargo programas de primera infancia, al contratar con las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), estos a su vez contratan un Talento Humano que inicia el proceso con los niños y niñas de los Hogares Infantiles y CDI, pero en el trascurso de este proceso se puede ver interrumpido debido a la no contratación de la EAS, ya que si este no se le da la continuidad por algún motivo, el talento humano que venía con el proceso inicial también es cambiado por la nueva contratación de la EAS; lo que está trayendo consigo que los niños y niñas no puedan tener una atención continua y se cierren procesos educativos, igualmente el docente no puede tener una mayor capacitación y nivel educativo ya que su contratación siempre estará sujeta a la relación contractual de la entidad estatal y la EAS, y nunca por sus calidades como profesional que ya ha creado un vínculo en el proceso con los niños y niñas.

Esta situación de inestabilidad laboral se pudo ver con el caso del ICBF y el sindicato de trabajadores de las instituciones públicas y privadas dedicadas a la Educación y atención a la niñez- SINTRAHOINCOL-, cuando el 14 de Julio de 2016, realizaron conversaciones que llevaron a los siguientes compromisos suscritos en Acta:

... "4. El ICBF en aras de garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de los Hogares Infantiles en el territorio colombiano, a partir de la firma del presente acuerdo incluirá en el contrato de aporte una cláusula para que las EAS efectúen la contratación de sus trabajadores mediante contrato a término indefinido, con vocación de permanencia y estabilidad laboral.

5. El ICBF garantizara en los contratos de aportes con las EAS la obligación de contratar a los trabajadores que tradicionalmente han estado vinculados a los Hogares Infantiles. Se debe garantizar el debido proceso en el evento que, por causas justas contempladas en la normatividad laboral vigente, algunos trabajadores deban ser despedidos o no puedan ser contratados."

Dicho acuerdo no ha sido cumplido por parte del ICBF, ya que nunca en el mencionado contrato de aporte se adiciono la cláusula que permitiera la estabilidad laboral a los trabajadores de los Hogares Infantiles, situación que se vio reflejada en el Hogar Infantil Los Ositos de la ciudad de Cali, en el mes de agosto de 2018, en donde después de cambiar a la Junta de Padres por una EAS, esta manifestó su deseo de no dar continuidad al personal de talento humano, desconociendo los procesos que se llevaban con los niños y niñas de primera infancia y las situaciones específicas de muchos trabajadores que se encontraban en estado de embarazo, pre pensionables, etc. Situación similar ocurrió en la ciudad de Yumbo, en donde a una trabajadora en estado de embarazo fue despedida bajo

¹⁹ Desarrollo infantil y competencias del desarrollo humano- Ministerio de Educación.



el argumento que la nueva EAS, no asumiría la estabilidad laboral de esta madre gestante, desconociéndose de esta manera la protección que esta madre trabajadora.

Al preguntar al ICBF sobre el incumplimiento del mencionado acuerdo, la entidad señaló, entre otros aspectos, que: *“cobra relevancia respecto de disponer con el talento humano adecuado, y para ello, se considera como prioridad dar continuidad a los agentes educativos que vienen trabajando, con el propósito de capitalizar su conocimiento y experiencia en los temas de primera infancia, permitiendo seguir avanzando en el mejoramiento de la atención de las niñas y los niños en el territorio nacional.”*

En la actualidad con las Madres o Padres Comunitarios, a través de los lineamientos que expide el ICBF, (Manual Operativo de la Modalidad Comunitaria para la atención a la Primera Infancia) se establecen una serie de requisitos para ser seleccionado como madre o padre comunitario, así como para perder esta calidad; pero no contempla la protección o procedimiento para el talento humano de los HI y CDI, quienes ya como mencionamos en anteriores oportunidades han visto que no se les garantiza una estabilidad laboral y que se priorice el proceso educativo de los niños y las niñas, por el contrario se les incumple los acuerdos previamente firmados con el Sindicato para el caso de los Hogares Infantiles, así las cosas se hace necesario llevar este tema a una reglamentación de orden legal, ya que no ha sido posible que de forma autónoma se realice una protección por las entidades gubernamentales que manejan la atención a la primera infancia en nuestro País.

Así mismo, a pesar de los esfuerzos que se han realizado en educación, Colombia aún no alcanza las cifras promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en las pruebas Pisa, las cuales miden el rendimiento académico de estudiantes de 15 años en comprensión de lectura, matemáticas y ciencia. De los 79 países evaluados, Colombia se ubicó en el puesto 58. Expertos en el tema coinciden en que uno de los factores que no le han permitido a Colombia tener mejores resultados en dichas pruebas, es la falta de capacitación de docentes, además de la distribución desigual de los docentes en las escuelas, sobre todo en las zonas rurales en donde hay menos profesores de planta e incluso algunos de ellos no son profesionales.

Después de varios meses de trabajo, iniciados en febrero del año 2019, el Gobierno Nacional recibió el informe de recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios, el día 05 de diciembre, el cual busca crear una hoja de ruta para el desarrollo social y educativo del país; dentro de dicho informe, se manifiesta que **“la universalización de la atención integral de 0 a 5 años y de la educación secundaria y media con altos niveles de calidad demanda la formación de un número considerable de maestros”**; y se propone la creación de un Instituto Superior de Investigación en Educación y Alta Formación de Maestros, con el fin de formar **“los nuevos maestros de la niñez”**. Con esto se evidencia la necesidad de replantear y fortalecer el sistema de formación docente del país; siendo esencial ofrecer a los profesores mecanismos para que continúen con sus estudios y obtengan así una mejor capacitación, lo cual se logra también con el otorgamiento de estabilidad laboral a los mismos.

Formación del talento humano de las modalidades de atención integral a la primera infancia



En informe remitido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se señaló que la entidad adelanta procesos de formación y cualificación dirigidos a madres/padres comunitarios, agentes educativos, equipo psicosocial, profesionales de salud y nutrición y coordinadores de Unidades de Servicio (UDS), orientados a enriquecer las prácticas pedagógicas que se adelantan con las niñas y los niños, así como los componentes del servicio. Adicionalmente, indicó que en razón de dichos procesos se ejecutaron los siguientes recursos, desde el año 2012 al año 2020:

Tabla 1. Ejecución de recursos procesos de formación y cualificación 2012 – 2020

Vigencia	Valor ejecutado
2012	\$6.244.000.000
2013	\$20.521.000.000
2015	\$6.886.781.485
2016	\$29.929.394.009
2017	\$3.378.260.381
2018	\$15.488.584.052
2019	\$22.711.016.558
2020	\$94.597.223.012

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia

Así mismo, el ICBF manifestó que del auto reporte de cumplimiento del acuerdo de gestión de los directores regionales del ICBF, relacionado con el seguimiento a los procesos de cualificación como valor técnico agregado, se obtuvo la siguiente información correspondiente a la vigencia 2020:

Tabla 2. Recursos invertidos para la formación y cualificación del talento humano vigencia 2020

Departamentos	Inversión reportada por las Regionales	No. de personas cualificadas como VTA en el marco de los contratos de aporte
Amazonas	\$251.051.785	122

Antioquia	\$502.664.060	501
Arauca	\$227.104.991	354
Atlántico	\$4.693.029.287	9187
Bogotá	\$229.382.852	378
Bolívar	\$2.096.928.771	4065
Boyacá	\$773.910.486	823
Caldas	\$465.014.442	655
Caquetá	Valor agregado de cualificación del talento Humano 2.0%	577
Casanare	\$515.305.873	357
Cauca	\$64.524.060	1988
Chocó	\$1.327.803.486	3928
Córdoba	\$133.764.754	1245
Guaviare	\$299.784.146	252
Huila	\$761.308.697	878
La Guajira	\$2.579.638.332	3.381
Magdalena	\$2.116.709.506	6026
Meta	\$705.120.603	853
Nariño	\$1.951.487.568	2363
Norte de Santander	\$639.766.167	1956
Putumayo	\$35.102.557	156
Quindío	\$343.549.827	547
Risaralda	\$468.788.651	986
San Andrés y Providencia	La regional refiere que no cuenta con contratos de aportes con cualifica	
Santander	\$829.625.580	3666
Sucre	\$2.357.923.180	2660
Tolima	\$1.088.116.180	2315
Valle del Cauca	\$2.998.386.918	4065
Vaupés	La regional refiere que no cuenta con contratos de aportes con	

Departamentos	Inversión reportada por las Regionales	No. de personas calificadas como VTA en el marco de los contratos de aporte
		cualificación como VTA
Vichada	La regional refiere que no cuenta con contratos de aportes con cualificación como VTA	

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica para la Atención a la Primera Infancia

De igual forma, agrega información, vigencia por vigencia, de los procesos de formación y cualificación adelantados en cada una de las entidades vinculadas al ICBF:

Tabla 3. Procesos de formación y cualificación vigencias 2012 y 2013

Entidad Aliada	Nombre del Programa	No. Convenio	Vigencia	Aporte ICBF (Cifras en millones de pesos)
Colsubsidio	Técnico en Atención Integral a la Primera Infancia	1747	2012	2.000
Colsubsidio	Técnico en Atención Integral a la Primera Infancia	3331	2013	11.498
Colsubsidio	Licenciatura en Pedagogía Infantil	1286	2013	188
Uniminuto		1056		59,4
Iberoamericana		1709		145,6
Fundalectura	Diplomado Fiesta a la Lectura	1212	2012	4.244
Mincultura Fundalectura Fundación Rafael Pombo Fundación Carvajal CERLAC		1269	2013	8.630

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia

Tabla 4. Procesos de formación y cualificación vigencia 2015

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Recursos
Corporación Infancia y Desarrollo	Cualificación con UDS y EAS	104	\$6.886.781.485
	Fortalecimiento a la calidad de EAS y UDS	931	
	Taller de cualificación a EAS y UDS	156	
Fundación Carulla	Atención integral a la primera infancia	6	
	Entre relaciones e interacciones se construye educación	2.357	
	Gestión y liderazgo	1	
	Maestros	405	
Fundación Carvajal	Fiesta de la lectura	1.167	
Fundación Círculo Abierto	Diplomado de cualificación en actividades rectoras de la primera infancia	614	
	Diplomado Fiesta de la lectura etapa 2	701	
	Programa de cualificación retos y posibilidades de la educación inicial "descentrar la mirada"	494	
Fundación FES	Cualificación de agentes educativos programa cuidarte	2.106	
Fundación para el fomento de la lectura - Fundalectura	Fiesta de la lectura	1.524	
Fundación Rafael Pombo	Fiesta de la lectura	1.140	
Fundación Saldarriaga Concha	Implementación del modelo de mejores prácticas para el fortalecimiento en resiliencia y reconciliación para niños y niñas en primera infancia, que promuevan una sociedad para todos.	251	
Fundación Universidad del Norte	Diplomado en educación y desarrollo psicoafectivo de la primera infancia	1.510	
Fundación Universitaria Monserrate	Referentes técnicos de la educación inicial	612	

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Recursos
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	Referentes técnicos de la educación inicial	783	

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia

Tabla 5. Procesos de formación y cualificación vigencia 2016

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Valor total	No de contrato/convenio
Axiotu- Fundación Carulla	Alianza 2016 fortalecimiento	526	\$10.730.186.938	1297/2016
Aldeas Infantiles SOS Colombia		292		
Fundación Plan		183		
Corporación Infancia y Desarrollo		768		
Corporación Juego y Niñez		261		
Corporación Universitaria Iberoamericana	Especialización en desarrollo integral de la infancia y la adolescencia	50	\$1.859.847.000	921/2016
	Licenciatura en pedagogía infantil	523		
Corporación Universitaria Minuto De Dios	Licenciatura en pedagogía infantil	332	\$863.105.100	989/2016
	Licenciatura en pedagogía infantil	297	\$509.387.450	968/2016
Fundación Carvajal	Técnico en programa saberes	300	\$2.847.241.723	1538/2016
Fundación Universidad del Norte	Programa en desarrollo psicoafectivo y educación emocional	815	\$2.850.000.000	1031/2016
	Programa en desarrollo psicoafectivo y	315		

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Valor total	No de contrato/convenio
Fundación Universitaria Monserrate – UNIMONSERRATE	Programa en desarrollo, educación y recuperación psicoafectiva	143	\$1.000.657.400	1007/2016
	Diplomado de referentes técnicos para la educación inicial en el marco de la atención integral	904		
Universidad Pedagógica Nacional	Fiesta de la lectura – leer es mi cuento: promoción de lectura y desarrollo de lenguajes y expresiones artísticas	6521	\$8.795.800.000	1459/2016
Universidad Tecnológica de Pereira - UTP	Diplomado de referentes técnicos para la educación inicial	161	\$473.168.400	994/2016

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia

Tabla 6. Procesos de formación y cualificación vigencia 2017

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Recursos
Alcaldía Barranquilla	Promoción del desarrollo integral de la primera infancia	1459	n.d*
Alcaldía de Medellín	Aprendiendo a cuidarme	249	n.d*
	Aprendiendo a cuidarme 2	188	n.d*
	Atención inclusiva	56	n.d*
	Neuroeducación	252	n.d*
CRUZ ROJA	Gestión del riesgo y primeros auxilios	31	\$32.114.760
EAS	Plan de Cualificación EAS	8034	n.d*
Fundación Carvajal	Estrategias pedagógicas	1213	n.d*

	Técnico saberes	700	\$1.216.194.700
Fundación Universitaria Iberoamericana	Licenciatura en pedagogía infantil	435	\$321.847.800
GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA	Cualificación convenio interadministrativo	1094	n.d*
UNIMINUTO ANTIOQUIA	Licenciatura en pedagogía infantil	269	\$205.027.635
UNIMINUTO SANTANDER	Licenciatura en pedagogía infantil	148	\$85.478.584
Universidad del Norte	Pisotón	996	\$1.394.400.000
Universidad Tecnológica de Pereira	Licenciatura en pedagogía infantil	149	\$122.596.902

* Corresponde a recursos externos al ICBF que aportan a los procesos de formación y cualificación del talento humano

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia

Tabla 7. Procesos de formación y cualificación vigencia 2018

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Recursos
Antioquia 1058	Atención integral a la Primera Infancia	303	n.d*
Antioquia 896	Atención integral a la Primera Infancia	833	n.d*
Barranquilla	Atención integral a la Primera Infancia	1416	n.d*
Corporación Aldeas Infantiles SOS	Fortalecimiento	394	n.d*
Corporación Juego y Niñez	Fortalecimiento	711	n.d*
Corporación Universitaria Americana	MAS+	341	\$442.000.000
Cruz Roja Colombiana seccional Cundinamarca y Bogotá	Diplomado de Gestión del Riesgo	681	\$673.374.000
Fundación Batuta	Cajita de música	412	\$368.384.180
Fundación Carvajal	Atención integral a la Primera Infancia	1335	n.d*
Fundación Las Golondrinas	Fortalecimiento	120	n.d*
Fundación María Cano	Atención a la diversidad	443	\$ 516.793.600
Fundación Plan	Fortalecimiento	258	n.d*
Fundación Universitaria del	Pisotón (ICETEX)	1341	\$396.000.000

Entidad	Nombre del Programa	Beneficiarios	Recursos
Norte			
Fundación Universitaria los Libertadores	Atención a la diversidad (700 AE)	798	\$859.985.880
Fundación Universitaria Monserrate	Atención a la diversidad	422	\$528.832.400
	Familia y desarrollo Infantil	880	\$1.038.000.000
Fundalectura	Promoción de la lectura para la primera infancia	987	\$617.117.600
UNIMINUTO	Licenciatura	54	\$31.188.132
Universidad Autónoma de Bucaramanga	Entornos y estilos de vida saludable	1080	\$1.404.399.600
Universidad de Antioquia	Entornos y estilos de vida saludable	837	\$960.000.000
Universidad de los Llanos	MAS+	280	\$420.000.000
Universidad del Atlántico	Entornos y estilos de vida saludable	400	\$512.987.600
Universidad Distrital	MAS+	760	\$885.999.680
Universidad Iberoamericana	Licenciatura	174	\$128.739.120
	MAS+	183	\$252.000.000
Universidad ICESI	Familia y desarrollo Infantil	801	\$888.000.000
	MAS+	520	\$ 934.202.360
Universidad Nacional	Atención a la diversidad	938	\$1.170.000.000
	Entornos y estilos de vida saludable	506	\$672.000.000
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	Atención integral a la Primera Infancia	1206	n.d*
Universidad Pedagógica Nacional	MAS+ Étnico	228	\$391.599.900
Universidad Tecnológica de Pereira	Familia y desarrollo Infantil	212	\$300.000.000
	MAS+	239	\$396.000.000

*Corresponde a recursos externos al ICBF que aportan a los procesos de formación y cualificación del talento humano

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia.

Tabla 8. Procesos de formación y cualificación vigencia 2019

Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
Corporación	Diplomado modelo de	1082	\$1.728.000.000

Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
Universitaria Americana	acompañamiento pedagógico Mas+		
	Gestión de los riesgos	597	\$1.404.000.000
Corporación Universitaria Iberoamericana	Licenciatura en pedagogía infantil	44	\$825.400.800
	Mas+	80	\$1.930.046.400
Fundación Batuta	Curso cajita de música y juego	435	\$379.931.830
Fundación Carvajal	Modelo de acompañamiento pedagógico situado Mas+ 2019	1000	\$2.138.472.955
	Propuesta de formación técnico laboral Saberes	101	\$173.742.100
Fundación Plan	Modelo de acompañamiento pedagógico situado Mas +	1255	\$2.051.206.250
Fundación Universidad del Norte	Cualificación en desarrollo psicoafectivo y educación emocional desde la primera infancia con énfasis en fortalecimiento familiar	308	\$431.200.000
Fundación Universitaria Monserrate	Diplomado en familia y desarrollo integral	697	\$884.250.240
	Mas +	594	\$1.294.870.050
Fundalectura	Diplomado de promoción de lectura para la primera infancia	680	\$828.082.240
	Mas+	6	\$2.453.958
Grupo Opciones	Curso prevención de violencias y promoción de entornos protectores	1068	\$600.000.000
Universidad Autónoma De Bucaramanga	Diplomado entornos y estilos de vida saludables en la primera infancia	609	\$780.000.000
Universidad De Los Llanos	Modelo de acompañamiento pedagógico situado	460	\$1.024.378.600
Universidad Icesi	Mas+	1085	\$2.510.181.135
Universidad Nacional de Colombia	Diplomado atención a la diversidad	640	\$832.000.000
Universidad	Modelo de acompañamiento	752	\$1.864.800.000

Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
Pedagógica Nacional	pedagógico situado Mas+ étnico		
Universidad Tecnológica de Pereira	Modelo acompañamiento situado Mas+	566	1.090.000.000

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia

Tabla 9. Procesos de formación vigencia 2020

Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
ANDAP	Técnico laboral por competencias en docencia en preescolar	90	\$269.055.000
Corporación Universitaria Minuto de Dios – Uniminuto	Licenciatura	134	\$105.152.760
Fundación Carvajal	Modelo de acompañamiento situado (Más+)	566	\$299.077.390
	Técnico laboral en la atención integral a la primera infancia	90	\$261.951.750
Fundación Celem	Técnico en atención integral a la primera infancia	24	\$253.897.650
Fundación Universitaria Los Libertadores	Diplomado en procesos pedagógicos para la primera infancia en: juego, artes, educación ambiental y neurociencia	452	\$88.853.310
	Licenciatura	60	\$149.608.800
	Maestría	77	\$400.866.750
Fundación Universitaria María Cano	Especialización	90	\$331.870.500
Fundación Universitaria Sanitas	Curso de formación en gestión de riesgos de la primera infancia para agentes del ICBF	720	39.375.000
Fundación Universitaria Unimonserate	Licenciatura	124	\$183.556.620
	Maestría	16	\$406.460.340
	Mas+	1143	\$214.593.030

Entidad	Nombre del programa	Beneficiarios	Recursos
Institución de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano Fundetec S.A.S Casanare	Técnico laboral en auxiliar de preescolar	36	\$86.806.500
Instituto Centro de Sistemas S.A.S	Técnico en atención a la primera infancia	56	\$277.143.480
Instituto Politécnico Americano	Técnico laboral por competencias en atención a la primera infancia	30	\$214.650.000
Proyecto Conjunto ICBF/Colgate	Curso Colgate	1269	n.d*
Unipanamericana	Diplomado vivir sin miedo prevención y atención de las violencias en la educación inicial	685	\$130.803.300
Unipanamericana	Diplomado vivir sin miedo prevención y atención de las violencias en la educación inicial	363	\$130.803.300
United Way Colombia	Curso habilidades socioemocionales	1010	\$387.800.000
Universidad Tecnológica de Pereira	Modelo de acompañamiento situado Mas+ institucional	940	\$135.000.000
Universidad de la Sabana	Curso virtual formación en pedagogía y desarrollo infantil en la educación inicial	327	\$39.501.090
Universidad Pedagógica Nacional	Diplomado de promoción de las actividades rectoras	314	\$83.089.980
	Diplomado sobre sentidos y prácticas en la educación inicial	423	\$78.246.180
	Mas étnico y cultural	871	\$273.325.770
Universidad Santo Tomás	Licenciatura	242	\$157.264.380
Ut Coroniamericana Censa	Diplomado gestión de riesgo en primera infancia	596	\$ 1.102.000.000

* Corresponde a recursos externos al ICBF que aportan a los procesos de formación y cualificación del talento humano

Fuente: Subdirección de Gestión Técnica de Atención a la Primera Infancia.

Ante estas cifras y datos proporcionados por ICBF, es evidente que pese a que se ha hecho una buena inversión y destinación de recursos para la capacitación del personal de las modalidades de atención integral a la primera infancia, estas pierden su impacto real y no dejan dilucidar los verdaderos beneficios para la prestación del servicio, por cuanto por lo general cada año se hace un cambio de operador y con ello un cambio del talento humano, lo que no permite dar frutos a las capacitaciones y formaciones recibidas por el personal.



Por todo lo anteriormente expuesto, se considera necesaria la regulación legal de estos aspectos, en donde se están viendo perjudicados los niños y las niñas que son beneficiarios de los programas de la atención integral a la primera infancia.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL, NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

CONSTITUCIONAL:

- Artículo 29. Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. 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.
- Artículo 44. 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, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás.

LEGAL:

- Declaración de la Convención sobre los Derechos del Niño: conviene recordar que la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la adhesión de Colombia a ella, finalmente plasmada en la Constitución de 1991 y ratificada mediante la Ley 12 del mismo año, se constituye en un hito histórico que impulsa el reconocimiento de las niñas y los niños como sujetos de derechos. Este punto de referencia es pasaje obligado para mostrar la situación actual de la primera infancia y la orientación de las políticas públicas hacia su atención integral.²⁰
- Declaración Mundial de Educación para Todos.
- Ley 27 de 1974, “Por la cual se dictan normas sobre la creación y sostenimiento de Centros de atención integral al Preescolar, para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores públicos y privados”.
- Ley 7 de 1979, “Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones”.

²⁰ Documento No. 20. Sentido de la Educación Inicial



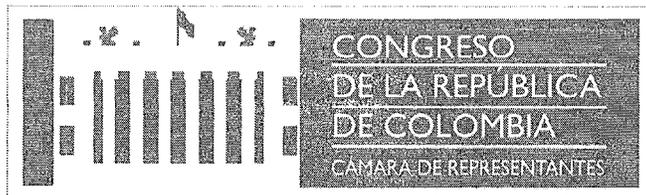
- Ley 89 de 1988, “Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones” Incrementó los aportes que deben realizar los patronos y entidades públicas y privadas al ICBF al 3%, a fin de ampliar la cobertura de los Centros de Atención Integral al Preescolar, y definió los Hogares Comunitarios de Bienestar, como aquellos que se constituyen a través del otorgamiento de becas del ICBF a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto porcentaje de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.

- Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia” Reconoce la importancia de la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes y el derecho a su desarrollo integral, pleno y armonioso como sujetos titulares de derechos, tales como la salud, la nutrición y la educación inicial.

- Ley 1295 de 2009, por medio de la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas en la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén, cuyo objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, garantizándoles sus derechos de alimentación, nutrición adecuada, le educación inicial y la atención integral en salud; otorgándole la responsabilidad del desarrollo del proceso y del modelo de atención integral al Ministerio de Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF-, Ministerio de Educación Nacional, gobierno Departamental, Municipal y Distrital; así mismo el Gobierno Nacional, con el aporte de los Ministerios de Hacienda ay Educación y la participación del ICBF, expedirán los decretos reglamentarios para el cumplimiento de esta ley.

- Ley 1804 de 2016, por medio de la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre; en su artículo 2 “POLÍTICA DE CERO A SIEMPRE indica que dicha política, “en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad”.

Así mismo en su artículo 5 “LA EDUCACIÓN INICIAL” indica que esta “es un derecho de los niños y niñas menores de seis (6) años de edad y se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso. Su orientación política y técnica, así como su reglamentación estarán a cargo del Ministerio de Educación Nacional y se hará de acuerdo con los



principios de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia **de Cero a Siempre**”

Por todo lo expuesto, se considera necesaria la regulación legal del tema del talento humano que presta sus servicios en los distintos programas de atención integral a la primera infancia pues como se evidenció con la falta de regulación quienes se están viendo más perjudicados son los niños y las niñas que son beneficiarios de dichos programas.

En consecuencia, se da a conocer este proyecto, para darle el correspondiente trámite legislativo y se pone a consideración su articulado.

V. CONFLICTO 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 (...)*

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 Congresistas, 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 considerará 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, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se presenta a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el texto con las siguientes modificaciones:

TEXTO APROBADO PRIMER DEBATE CÁMARA	TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
<p><i>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LA CONTINUIDAD DEL TALENTO HUMANO DE LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA EN TODAS SUS MODALIDADES, QUE SE FINANCIEN CON RECURSOS PÚBLICOS DE CUALQUIER NIVEL”</i></p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>	
<p>ARTICULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia, en todas sus modalidades y que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, permanezca y así se garantice la prestación de un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>	
<p>ARTICULO 2. Cuando en los programas de atención integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, se presente cambio de la Entidad Administradora del Servicio (EAS), la nueva EAS deberá atender el derecho de preferencia para obtener una renovación de los contratos del Talento Humano, al personal que se encontraba prestando directamente el servicio de</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>	

<p>atención integral a los niños y niñas beneficiarios de estos, siempre y cuando subsista la necesidad contractual que los originó, se cumplan con las condiciones de idoneidad requeridas para el cumplimiento de las obligaciones y hayan tenido calificación satisfactoria en todas las evaluaciones periódicas de desempeño de talento humano.</p>		
<p>ARTICULO 3. Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), o la Entidad que haga sus veces, deberán realizar evaluaciones periódicas de desempeño de su talento humano, dentro de las respectivas etapas inicial, seguimiento y final; dichas evaluaciones estarán dirigidas a constatar o verificar la buena prestación del servicio, que va encaminada a la continuidad de su contratación.</p> <p>Los criterios que se tengan en cuenta para la evaluación del talento humano vinculado en las diversas modalidades de primera infancia a través de las EAS, según su perfil, serán aquellas obligaciones contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.</p> <p>En el evento que estos sean aptos y calificados para la prestación del servicio tendrán derecho preferente a obtener una renovación del contrato.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>	

<p>PARAGRAFO 1. La violación al derecho preferente de renovación constituirá incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o entidad a cargo de la cual se encuentre el talento humano de la Atención a la Primera Infancia.</p> <p>PARAGRAFO 2. Para los eventos que se realice cambio de la Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, la nueva deberá tener en cuenta el proceso de las evaluaciones de desempeño del Talento Humano que realizó la anterior EAS, obligándose a dar continuidad al talento humano que esté evaluada con resultado satisfactorio conforme a lo indicado en el presente artículo.</p> <p>PARAGRAFO 3. En las evaluaciones periódicas de desempeño de las que trata el presente artículo, se deberán aplicar pruebas de autoevaluación que también acompañarán la verificación de la buena prestación del servicio e incidirán en la renovación contractual del talento humano.</p> <p>PARAGRAFO 4. El resultado obtenido en las evaluaciones de que trata el presente artículo y el cual servirá como factor determinante de la renovación de los contactos del talento humano no podrá desconocer los derechos de las personas que ostenten fuero de</p>		
--	--	--

<p>estabilidad laboral reforzada o fuero de vejez o prepensión de conformidad con lo establecido en la normatividad.</p>		
<p>ARTICULO 4. Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, podrán prescindir del derecho preferente de que trata esta ley, siempre y cuando la evaluación de que trata el artículo 3º de la presente ley, realizada de manera objetiva y aplicando el debido proceso, demuestren que la persona ha incumplido con sus obligaciones contractuales o no es idóneo para ejercer sus funciones.</p>	<p>SIN MODIFICACIÓN</p>	
<p>ARTICULO 5. Evaluaciones de desempeño. Para efectos de realizar la evaluación de desempeño de que trata el artículo 3 de la presente ley, se clasificará en competencias funcionales y comportamentales. Las competencias funcionales representarán el setenta por ciento (70%) de la evaluación, las comportamentales el veinte por ciento (20%) y la autoevaluación el diez por ciento (10%).</p> <p>La evaluación de cada una de las competencias, así como el resultado final de la evaluación de desempeño laboral del talento humano se expresará en una escala cuantitativa de uno (1) a cien (100) puntos que corresponde a las siguientes categorías:</p>	<p>ARTICULO 5. Evaluaciones de desempeño. Para efectos de realizar la evaluación de desempeño de que trata el artículo 3 de la presente ley, se clasificará en competencias funcionales y comportamentales. Las competencias funcionales representarán el <u>sesenta</u> por ciento (60%) de la evaluación, las comportamentales el <u>treinta</u> por ciento (30%) y la autoevaluación el diez por ciento (10%).</p> <p>La evaluación de cada una de las competencias, así como el resultado final de la evaluación de desempeño laboral del talento humano se expresará en una escala cuantitativa de uno (1) a cien (100) puntos que corresponde a las siguientes categorías:</p>	<p>Atendiendo lo discutido en primer debate, en relación con la importancia del componente comportamental en el talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia, se hace un ajuste de los porcentajes para dar una mayor valoración al mismo.</p>

<p>a. Sobresaliente: entre 80 y 100 puntos</p> <p>b. Satisfactorio: entre 70 y 79 puntos</p> <p>c. Aceptable: 60 y 69 puntos</p> <p>d. No Satisfactorio: entre 1 y 59 puntos</p> <p>PARÁGRAFO 1. Las competencias funcionales y comportamentales serán aquellas obligaciones y deberes contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Todas las entidades deberán adoptar las modificaciones en sus manuales operativos, garantizando que en los procedimientos de evaluación de desempeño se garantizará el debido proceso y tendrá derecho a apelar la decisión ante el superior jerárquico.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las Entidades Administradoras del Servicio diseñaran un protocolo documental, el cual deberá contener como mínimo la siguiente información: datos de identificación del evaluador y el talento humano evaluado; periodo evaluado; competencias; objeto de evaluación; pruebas; recursos; términos para la presentación de recursos; notificaciones; escala de valoración y constancia de notificación.</p>	<p>a. Sobresaliente: entre 80 y 100 puntos</p> <p>b. Satisfactorio: entre 70 y 79 puntos</p> <p>c. Aceptable: 60 y 69 puntos</p> <p>d. No Satisfactorio: entre 1 y 59 puntos</p> <p>PARÁGRAFO 1. Las competencias funcionales y comportamentales serán aquellas obligaciones y deberes contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Todas las entidades deberán adoptar las modificaciones en sus manuales operativos, garantizando que en los procedimientos de evaluación de desempeño se garantizará el debido proceso y tendrá derecho a apelar la decisión ante el superior jerárquico.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Las Entidades Administradoras del Servicio diseñaran un protocolo documental, el cual deberá contener como mínimo la siguiente información: datos de identificación del evaluador y el talento humano evaluado; periodo evaluado; competencias; objeto de evaluación; pruebas; recursos; términos para la presentación de recursos; notificaciones; escala de valoración y constancia de notificación.</p>	
---	---	--

ARTICULO 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

SIN MODIFICACIÓN

VIII. 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. 224 de 2021 Cámara *"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LA CONTINUIDAD DEL TALENTO HUMANO DE LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA EN TODAS SUS MODALIDADES, QUE SE FINANCIEN CON RECURSOS PÚBLICOS DE CUALQUIER NIVEL"*



TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE CÁMARA

PROYECTO DE LEY No. 224 DE 2021 CÁMARA
“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LA CONTINUIDAD DEL TALENTO HUMANO DE LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA EN TODAS SUS MODALIDADES, QUE SE FINANCIEN CON RECURSOS PÚBLICOS DE CUALQUIER NIVEL”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTICULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia, en todas sus modalidades y que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, permanezca y así se garantice la prestación de un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades.

ARTICULO 2. Cuando en los programas de atención integral a la Primera Infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, se presente cambio de la Entidad Administradora del Servicio (EAS), la nueva EAS deberá atender el derecho de preferencia para obtener una renovación de los contratos del Talento Humano, al personal que se encontraba prestando directamente el servicio de atención integral a los niños y niñas beneficiarios de estos, siempre y cuando subsista la necesidad contractual que los originó, se cumplan con las condiciones de idoneidad requeridas para el cumplimiento de las obligaciones y hayan tenido calificación satisfactoria en todas las evaluaciones periódicas de desempeño de talento humano.

ARTICULO 3. Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS), o la Entidad que haga sus veces, deberán realizar evaluaciones periódicas de desempeño de su talento humano, dentro de las respectivas etapas inicial, seguimiento y final; dichas evaluaciones estarán dirigidas a constatar o verificar la buena prestación del servicio, que va encaminada a la continuidad de su contratación. Los criterios que se tengan en cuenta para la evaluación del talento humano vinculado en las diversas modalidades de primera infancia a través de las EAS, según su perfil, serán aquellas obligaciones contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.

En el evento que éstos sean aptos y calificados para la prestación del servicio tendrán derecho preferente a obtener una renovación del contrato.

PARAGRAFO 1. La violación al derecho preferente de renovación constituirá incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o entidad a cargo de la cual se encuentre el talento humano de la Atención a la Primera Infancia.



PARAGRAFO 2. Para los eventos que se realice cambio de la Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, la nueva deberá tener en cuenta el proceso de las evaluaciones de desempeño del Talento Humano que realizó la anterior EAS, obligándose a dar continuidad al talento humano que esté evaluada con resultado satisfactorio conforme a lo indicado en el presente artículo.

PARAGRAFO 3. En las evaluaciones periódicas de desempeño de las que trata el presente artículo, se deberán aplicar pruebas de autoevaluación que también acompañarán la verificación de la buena prestación del servicio e incidirán en la renovación contractual del talento humano.

PARAGRAFO 4. El resultado obtenido en las evaluaciones de que trata el presente artículo y el cual servirá como factor determinante de la renovación de los contactos del talento humano no podrá desconocer los derechos de las personas que ostenten fuero de estabilidad laboral reforzada o fuero de vejez o prepensión de conformidad con lo establecido en la normatividad.

ARTICULO 4. Las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) o la entidad que haga sus veces, podrán prescindir del derecho preferente de que trata esta ley, siempre y cuando la evaluación de que trata el artículo 3º de la presente ley, realizada de manera objetiva y aplicando el debido proceso, demuestren que la persona ha incumplido con sus obligaciones contractuales o no es idóneo para ejercer sus funciones.

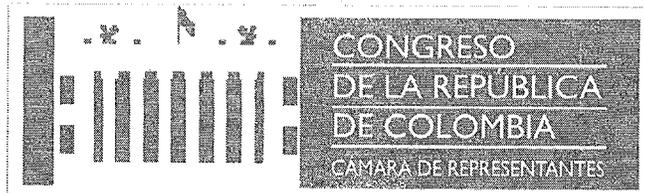
ARTICULO 5. Evaluaciones de desempeño. Para efectos de realizar la evaluación de desempeño de que trata el artículo 3 de la presente ley, se clasificará en competencias funcionales y comportamentales. Las competencias funcionales representarán el sesenta por ciento (60%) de la evaluación, las comportamentales el treinta por ciento (30%) y la autoevaluación el diez por ciento (10%).

La evaluación de cada una de las competencias, así como el resultado final de la evaluación de desempeño laboral del talento humano se expresará en una escala cuantitativa de uno (1) a cien (100) puntos que corresponde a las siguientes categorías:

- a. Sobresaliente: entre 80 y 100 puntos
- b. Satisfactorio: entre 70 y 79 puntos
- c. Aceptable: 60 y 69 puntos
- d. No Satisfactorio: entre 1 y 59 puntos

PARÁGRAFO 1. Las competencias funcionales y comportamentales serán aquellas obligaciones y deberes contempladas en el Manual Operativo de la respectiva modalidad.

PARÁGRAFO 2. Todas las entidades deberán adoptar las modificaciones en sus manuales operativos, garantizando que en los procedimientos de evaluación de desempeño se



garantizará el debido proceso y tendrá derecho a apelar la decisión ante el superior jerárquico.

PARÁGRAFO 3. Las Entidades Administradoras del Servicio diseñaran un protocolo documental, el cual deberá contener como mínimo la siguiente información: datos de identificación del evaluador y el talento humano evaluado; periodo evaluado; competencias; objeto de evaluación; pruebas; recursos; términos para la presentación de recursos; notificaciones; escala de valoración y constancia de notificación.

ARTICULO 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas,

JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara
Ponente