



La educación
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,

Doctor
ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA
Secretario Comisión Séptima
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 02-18-2020 10:49:15 AM
Al contestar cite este No. 2020-EE-031139 FOL:4 ANEX:0
Origen: Asesores del despacho
Destino: Congreso de la República de Colombia / JUAN CARLOS REINALES
AGUDELO Concepto al Proyecto de Ley No. 233 de 2019 Cámara

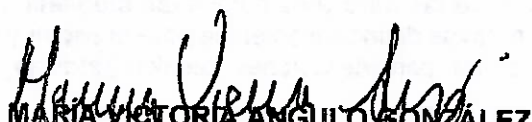
Asunto: Concepto al Proyecto de Ley No. 233 de 2019 Cámara

Respetado doctor Guerra, reciba un cordial saludo:

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No. 233 de 2019 – Cámara **"Por medio del cual se modifica la Ley 1804 de 2016, se adiciona un parágrafo al artículo 12, en el cual se asignan funciones a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) y se dictan otras disposiciones para la atención y desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre"**

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,


MARIA VICTORIA ANGULO GONZALEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autor: H.R. Jhon Arley Murillo Benítez (ponente)
Ponentes H.R. Juan Carlos Reinales Agudelo

Aprobó: Constanza Liliana Alarcón Parraga – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media 
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Asesora Jurídica 
Revisó: Jaime Rafael Vizcaino Pulido – Director de Primera Infancia
Kerly Agamez – Asesora Despacho VEPBM 
Biviana Liset Trujillo Ramirez – Asesora Despacho de la Ministra 





Concepto proyecto de ley No. 233 de 2019 Cámara "Por medio del cual se modifica la Ley 1804 de 2016, se adiciona un párrafo al artículo 12, en el cual se asignan funciones a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) y se dictan otras disposiciones para la atención y desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre"

I. CONSIDERACIONES INICIALES

1. Objeto

El proyecto de ley pretende, en el marco de la Ley 1804 de 2016, garantizar el derecho a la atención integral de niños y niñas de 0 a 6 años, para lo cual asigna funciones a la Comisión intersectorial de la Primera Infancia (CIPI), relativas al funcionamiento del servicio de educación inicial, modifica su estructura e insta al Gobierno Nacional a mantener o aumentar la cobertura del servicio en el territorio nacional.

2. Motivación del proyecto

Se evidencian en la exposición de motivos la necesidad de garantizar escenarios de control a la función del ICBF en cuanto prestador del servicio de educación inicial, presenta un análisis de las resoluciones proferidas por dicha entidad para la adopción de estos, se denota que las modificaciones han sido realizadas en lapsos inferiores a 8 meses, lo cual, afecta la operatividad de los programas y tiende a la vulneración de los derechos de los niños y las niñas. Refieren la necesidad de garantizar la representatividad de más sectores social en la Comisión. Así mismo expone las demandas del servicio.

II. RECOMENDACIÓN

El Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, encuentra, en el proyecto de ley, motivos de inconveniencia para el sector y sugiere retirarlo del trámite legislativo, en atención a las consideraciones técnico-jurídicas, que a continuación se presentan:

III. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

1. Incorporación de las acciones propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022"

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022"¹, reconocen que la educación es la herramienta más poderosa para promover la movilidad social y la construcción de equidad. El propósito esencial de las políticas y acciones allí planteadas es generar condiciones que promuevan el desarrollo integral de los niños y las niñas en el entorno educativo, para lo cual la atención integral se constituye en el principal vehículo para lograrlo, al tiempo que permite garantizar los derechos fundamentales de la población, establecidos en la Constitución y las Leyes. En este marco, el Ministerio de Educación Nacional avanza en la implementación de políticas y lineamientos para garantizar una educación que contribuya al desarrollo equitativo y sostenible del país, definiendo metas y acciones que permitan generar oportunidades asequibles para toda la población, desde la primera infancia hasta las personas mayores, sin ningún tipo de discriminación ni exclusión.

¹ Aprobado a través de la Ley 1955 de 2019.



En este contexto, la primera infancia es reconocida en el Plan Nacional de Desarrollo como la etapa de vida más importante para lograr la transformación del capital humano de la sociedad, ya que en ella se desarrollan cerca del 80% de las capacidades y habilidades biológicas, psicológicas y sociales de las personas, las cuales son factores determinantes para el desarrollo, la equidad y la cohesión social. Como derecho impostergable, el Gobierno prioriza la educación inicial como una de sus apuestas más importantes, para lo cual se propone pasar de 1,3 a 2 millones de niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral, en una perspectiva de sostenibilidad que permita que progresivamente sea universal, gratuita, oportuna, pertinente y de calidad, para de esta manera avanzar en el cumplimiento de lo establecido en la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre" – Ley 1804 de 2016.

Lo anterior implica promover trayectorias educativas completas en el entorno educativo; implementar la formación técnica en educación inicial del Modelo de Acompañamiento Pedagógico Situado a través del Programa Todos a Aprender; enriquecer el aporte nutricional de los niños y niñas menores de 6 años por medio del Programa de Alimentación Escolar – PAE; priorizar la implementación de la jornada única en el nivel preescolar; diseñar, adecuar y dotar los ambientes pedagógicos de preescolar para que promuevan experiencias que potencien el desarrollo y aprendizaje de los niños y niñas, entre otros aspectos. El propósito es transformar la oferta actual de la educación preescolar del país para incorporar los principios y fundamentos de la educación inicial en su funcionamiento, a través de esquemas de atención sostenibles, de calidad y centrados en el desarrollo integral y la garantía de los derechos.

De esta manera, los propósitos de la iniciativa analizada, ya se encuentran en las tareas que el Gobierno Nacional tiene a su cargo en desarrollo de la Ley 1955 de 2019 *"por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, norma que contempla acciones para conseguir los fines que el proyecto de ley busca.

IV. ANÁLISIS POR ARTÍCULOS:

En adición a lo señalado en el punto anterior, el Ministerio de Educación Nacional encuentra las siguientes observaciones sobre los artículos 1, 2 y 3 del proyecto de ley, que también soportan la recomendación de este Despacho en relación con el mismo.

1. Artículo 1°

El artículo 1° de la iniciativa asigna a la Comisión intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) la función de aprobar los manuales operativos y lineamientos técnicos elaborados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en relación con sus modalidades de atención comunitarias, familiar, institucional y propia intercultural.

En concepto de este Ministerio, la adición de esta atribución significaría cambiar la naturaleza de la Comisión y extender los procesos de construcción y validación de los procedimientos necesarios para la ejecución de las modalidades de educación inicial en el país, que son competencia del ICBF en el marco de su autonomía administrativa, lo cual podría generar un retroceso en los procesos administrativos y operativos que, a su vez, complejizaría la continuidad en la prestación de los servicios.



Para el análisis de esta propuesta, es necesario tener en cuenta que la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia es una instancia creada con el objeto de coordinar, articular y gestionar intersectorialmente la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, la cual tiene entre otras funciones:

1. *Coordinar y articular a los agentes de los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre", en articulación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar*
2. *Orientar la definición y articulación de los lineamientos técnicos y las estrategias para la implementación nacional y territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre", de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley 1098 de 2006 y con las funciones dispuestas para las distintas entidades en la Ley 1804 de 2016".*
3. *Coordinar la concertación y articulación de los diferentes actores públicos, privados, sociales y de cooperación internacional, en los ámbitos nacional y territorial, responsables de la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre" o que se involucren en ésta.*
4. *Coordinar la formulación, seguimiento y evaluación del Plan de Acción Nacional de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre", bajo el principio de gestión intersectorial, en el marco de las líneas de acción de la política, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6, 7 Y 9 de la Ley 1804 de 2016 y el Plan de Acción aprobado por el Comité Ejecutivo del SNBF.*
5. *Apoyar la definición de los esquemas de implementación, financiación y cofinanciación entre la Nación y las entidades territoriales, así como la gestión de fuentes complementarias a los recursos de la Nación, en el marco de la atención integral de la primera infancia, conforme con lo dispuesto en la Ley 1804 de 2016 y sus decretos reglamentarios.*
6. *Proponer los mecanismos de articulación de la oferta regionalizada de servicios y proyectos de inversión de las entidades del orden nacional, responsables de la atención integral de la primera infancia, para efectos de ser incluirlos en los convenios y contratos plan y otros mecanismos previstos en la Ley 1454 de 2011.*
7. *Aprobar el Manual Operativo para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre", y los mecanismos de coordinación y articulación intersectorial, nacional y territorial.*
8. *Conformar las mesas técnicas de trabajo que considere necesarias para la gestión de la de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre". La Secretaría Técnica de las mesas corresponderá a la Consejería Presidencial para la Primera Infancia o quien haga sus veces, en coordinación con el sector responsable de cada una de ellas.*
9. *Diseñar, promover y coordinar los mecanismos de cooperación interinstitucional, entre entidades públicas, privadas, de la sociedad civil y de cooperación, nacionales e internacionales, sus redes e instancias, para la implementación, fortalecimiento y*



sostenibilidad de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre". (artículo 3, Decreto 1416 de 2018).

Así mismo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como integrante de esta Comisión, tiene a su cargo dos roles en la implementación de la Política de Estado:

Como ente rector, articulador y coordinador del SNBF (Sistema Nacional de Bienestar Familiar) le corresponde:

- a) Liderar la implementación territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre a la luz de la RIA;*
- b) Promover la participación y la movilización social en torno a la protección integral de la primera infancia como prioridad social, política, técnica y financiera.*

Como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población le corresponde:

- a) Armonizar los lineamientos de los diferentes servicios a través de los cuales atiende población en primera infancia, de acuerdo con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre;*
- b) Organizar la implementación de los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral de acuerdo con los referentes técnicos para tal fin y en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre;*
- c) Fiscalizar la operación de las modalidades de atención a la primera infancia bajo su responsabilidad, en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social.²*

En esta medida, los manuales operativos y lineamientos técnicos de las modalidades de educación inicial a los que hace referencia la propuesta de parágrafo del proyecto de ley son acciones que el ICBF realiza en el marco de su autonomía administrativa, conferida por el artículo 19 de la Ley 7 de 1979, y en función de garantizar la organización y continuidad del servicio de educación inicial en los territorios.

Por ello, si bien las entidades que conforman la Comisión Intersectorial aprueban el manual operativo para la implementación de la Política y de manera articulada, se construyen los lineamientos técnicos de todos los servicios dirigidos a las niñas y los niños en primera infancia (especialmente los lineamientos técnicos relacionados a la educación inicial son contruidos colegiadamente con el Ministerio de Educación Nacional), las entidades son autónomas en la definición de los manuales operativos requeridos para la implementación de sus programas y el cumplimiento de sus responsabilidades a nivel territorial.

2. Artículo 2°

El artículo 2° dispone la inclusión de dos delegados de los grupos étnicos y un representante de la sociedad civil en la CIPI. Este Ministerio considera que la disposición desconoce el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, en tal sentido, el Gobierno Nacional «(...) podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y

² Artículo 19, Ley 1804 de 2016.



servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.» (Subrayado fuera de texto).

Es decir que las Comisiones Intersectoriales son instancias de Gobierno que tienen por objeto garantizar la coordinación para la implementación de las políticas y estrategias de carácter intersectorial y para el caso específico de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia - CIPI, tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo entonces la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.

En dicho escenario, por expresa disposición legal³, se encuentran presentes ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tienen a su cargo las funciones y actividades relacionadas con un tema específico y al respecto la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ha pronunciado⁴ así:

«En cuanto a las comisiones intersectoriales es preciso señalar que correspondiendo al ejercicio de una facultad atribuida por el artículo 45 de la ley 489 de 1998 al Gobierno Nacional, su organización, integración y funciones deben guardar correspondencia con el marco establecido en la norma en cita y también con el conjunto de normas superiores que regulen el servicio público o el sector administrativo de que se trate. (...) La ley dio al gobierno nacional un instrumento que le permite hacer efectivo en la práctica el principio de coordinación para atender aquellos temas que por su naturaleza o contenido son de competencia de varios sectores administrativos o requieren de su concurrencia. (...) se trata de un organismo que debe tener la capacidad para convocar a sus integrantes, encaminar sus actuaciones a los propósitos buscados y para exigirles su accionar, de manera que pueda lograrse eficacia en el instrumento de coordinación y organización y oportunidad en la respuesta que corresponda dar a los distintos organismos y entidades involucrados por razón del servicio público que atiendan.»

De otra parte, es importante resaltar que de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1804 de 2016, la CIPI, es un espacio de coordinación, articulación y gestión **intersectorial** de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, lo cual aplica específicamente a las entidades del Gobierno nacional que representan distintos sectores. En tal sentido, agregar delegados de las comunidades afrodescendientes, indígenas y de la sociedad civil transformaría esta naturaleza y en virtud de ello, podría tener incidencia sobre su objeto y funciones.

Adicionalmente, la aplicación del enfoque diferencial en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, ya se encuentra contenida en el artículo 9 de la Ley 1804 de 2016, el cual establece:

“ARTÍCULO 9o. LÍNEAS DE ACCIÓN. La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre requiere unas líneas estratégicas para dinamizar y dar sostenibilidad a su gestión. Estas son:

³ Inciso tercero artículo 45 de la Ley 489 de 1998.

⁴ Radicación 11001-03-06-000-2009-00053-00 (1969) Consejero ponente Enrique Jose Arboleda Perdomo, fecha 3 de diciembre de 20019



PARÁGRAFO 3o. *La política de Estado para el desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, dirigida a las poblaciones de comunidades étnicas, se estructurará con la participación de sus autoridades representativas en los respectivos espacios o mesas de concertación.* (negrilla fuera de texto).

Así mismo, el artículo 10 de la mencionada Ley dispone claramente que:

"Para la implementación armónica efectiva y coordinada de la Política de Primera Infancia, la CIPI (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia), en el marco del SNBF (Sistema Nacional de Bienestar Familiar) articulará y definirá mecanismos de trabajo conjunto con las diferentes entidades, agencias, organismos, sociedad civil y comisiones intersectoriales o espacios de concertación de grupos sociales o étnicos o de trabajo interinstitucional que aborden temas relacionados con la primera infancia, principalmente de Seguridad Alimentaria y Nutricional, salud sexual y salud reproductiva, y prevención de embarazo en adolescentes, entre otros. (negrilla fuera de texto).

En este sentido, la Ley garantiza la participación efectiva de los grupos étnicos y de la sociedad civil en la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, con lo cual se logra un efecto similar en la aplicación del enfoque diferencial que el que se lograría con la inclusión de los nuevos delegados. Así las cosas, no sería necesario adicionar estos miembros a la Comisión, en tanto la Ley tiene disposiciones que garantizan que la Política de Estado se implemente con enfoque diferencial.

Finalmente, en la exposición de motivos se indica que el proyecto de ley no genera impacto fiscal, no obstante, considera este Ministerio que se deben analizar y proyectar los costos que acarrea la participación de representantes de grupos étnicos en la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia, de conformidad con lo propuesto en el artículo 2° de la iniciativa, dado que los mismos representarían un gasto público determinable, en el sentido de garantizar el desplazamiento, alojamiento, alimentación, entre otros servicios, de los participantes de la Comisión por parte del Gobierno Nacional y, por ende, la destinación de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.

Al respecto, la Corte se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, indicando que estos informes *"constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República"*.

Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del proyecto y con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución.

3. Artículo 3.

La propuesta pretende la modificación del artículo 25 de la Ley 1804 de 2016 relacionado con la financiación de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, adicionando un párrafo que estipula que, en ninguna circunstancia, se podrán disminuir las coberturas de modalidades de educación inicial en comparación con la vigencia inmediatamente anterior.



En relación con este punto, es necesario indicar que el artículo en cuestión hace referencia a la inversión que se debe garantizar para la implementación de la Política para el Desarrollo Integral a la Primera Infancia por parte de todas las entidades que conforman la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, donde las modalidades de educación inicial son una parte significativa, más no constituyen la totalidad de la inversión asignada.

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley 1804 de 2016, estos recursos se invierten a la luz de las siguientes líneas de acción:

- a) **Gestión territorial.** *Contempla las acciones de fortalecimiento para la ejecución de la Política en los territorios con miras a la especialización de la arquitectura institucional, el incremento de las capacidades de los servidores públicos locales, la promoción de la descentralización y autonomía territorial;*
- b) **Calidad y pertinencia en las atenciones.** *Son las acciones tendientes a la universalización, humanización y flexibilización de las atenciones de acuerdo con las particularidades de la primera infancia y su contexto, así como la cualificación del talento humano y el ajuste de la calidad de la oferta que se brinda a través de programas, proyectos y servicios;*
- c) **Seguimiento y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.** *Comprende acciones para perfeccionar y poner en marcha mecanismos de monitoreo y evaluación para los diferentes aspectos de esta Política, que posibiliten el registro sistemático de información y aseguren calidad y pertinencia en la atención a la primera infancia.*
- d) **Movilización social.** *Son las acciones desarrolladas con los diferentes actores, incluyendo los niños y las niñas; que busca generar transformaciones culturales e influir en imaginarios sociales donde la niñez efectivamente sea lo primero;*
- e) **Gestión de conocimiento.** *Se refiere a estrategias para la ampliación y profundización del conocimiento en torno a asuntos relacionados con la primera infancia que resultan relevantes para la toma de decisiones y para la ejecución de acciones de política nacional y territorial con pertinencia y de calidad, bajo la perspectiva de la atención y del desarrollo integral a la primera infancia.*

Debido a lo anterior, los recursos financieros asignados a las entidades que conforman la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia trascienden la operación de los servicios de educación inicial que brinda el ICBF, incluyendo otras actividades necesarias para la promoción del desarrollo integral de las niñas y niños desde diferentes sectores.

Adicionalmente, para el análisis de las variaciones en la cobertura de las modalidades de educación inicial, se debe tener en cuenta que existen casos donde la disminución de la cobertura en los servicios de educación inicial es inevitable, debido, por ejemplo, a una disminución constante en la tasa de natalidad o donde se han presentado movilizaciones demográficas significativas. En virtud de ello, es necesario proyectar las coberturas de atención de conformidad con el comportamiento demográfico en los diferentes territorios, de manera que no es posible impedir que se reduzcan en algunos casos, y menos aún relacionar este comportamiento con el de los recursos financieros para la implementación de la política.