



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 207

Bogotá, D. C., jueves, 16 de abril de 2015

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

### DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### CONCEPTOS JURÍDICOS

#### CONCEPTO JURÍDICO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014 CÁMARA

*por la cual se convierte en política de Estado la  
estrategia de “Cero a Siempre”.*

OFI14-00081364/JMSC 31100

Bogotá, D. C., viernes, 22 de agosto de 2014

Señora

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ

Honorable Representante a la Cámara

Congreso de la República de Colombia

Edificio Nuevo del Congreso de la República -  
Oficinas 209B y 210B

E-mail: [angelarobledo@partidoverde.org.co](mailto:angelarobledo@partidoverde.org.co)

Bogotá D. C.

**Asunto:** Respuesta: Solicitud de concepto de Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, *por la cual se convierte en Política de Estado la estrategia “De Cero a Siempre”.*

Estimada señora Ángela María:

Reciba un cordial saludo:

En respuesta a la comunicación radicada bajo el DPG14-00027291 del 12 de agosto del año en curso mediante la cual se solicita a la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia proferir un concepto sobre el Proyecto de ley número 002 de 2014, amablemente me permito remitir el concepto técnico y jurídico para su conocimiento y análisis. Anexo lo mencionado en 13 folios.

En nombre de la Comisión Intersectorial, quedo atenta a sus consideraciones y agradezco su atención a la presente y reiteramos la disposición que

desde el Gobierno nacional se tiene para atender cualquier inquietud adicional.

Cordialmente,

Constanza Liliana Alarcón Párraga,

Coordinadora Comisión Intersectorial para la  
Atención Integral de la Primera Infancia.

Adjunto: Concepto proyecto de ley por la cual se  
convierte en Política de Estado - De Cero a Siempre  
en trece (13) folios.

DOCUMENTO PÚBLICO  
CONCEPTO JURÍDICO Y TÉCNICO  
AL PROYECTO DE LEY  
COMISIÓN INTERSECTORIAL  
PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL  
DE LA PRIMERA INFANCIA

NÚMERO Y NOMBRE DEL PROYECTO NÚ-  
MERO 002 DE 2014, *por la cual se convierte en  
política de estado la estrategia “De Cero a Siem-  
pre”.*

Respecto al título del proyecto de ley se sugie-  
re que sea: *“por la cual se establece la política  
para el desarrollo integral de la primera infancia  
“De Cero a Siempre” y se dictan otras disposi-  
ciones”.*

#### MARCO CONSTITUCIONAL

En 1991 el país ratifica la Convención Interna-  
cional de los Derechos de los Niños mediante la Ley  
12, en la que se inicia el tránsito de la doctrina de

la situación irregular a la de la protección integral. En ese mismo año se consagra en la Constitución Política el artículo 44 que incorpora los derechos de los niños y las niñas, señala su prevalencia sobre los derechos de los demás y define las responsabilidades de la familia, la sociedad y el Estado para garantizarlos.

El bloque de constitucionalidad determina las obligaciones del Estado colombiano en materia de promoción, protección, garantía y restablecimiento de derechos de los niños y niñas. Estos se encuentran positivizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 25-26), Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principios 2° y 7°), Convención de los Derechos del Niño de 1989 (artículos 27 y 28), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13), Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 19), Protocolo de San Salvador (artículos 13, 15, 16 y 17) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

#### MARCO LEGAL

La **Ley 1098 de 2006**, por la cual Colombia expide el “**Código de la Infancia y la Adolescencia**” y a partir de la cual el país cuenta con un instrumento jurídico coherente con las premisas y postulados éticos que definen la perspectiva de derechos, establece una nueva concepción respecto a la función del Estado, la Familia y la Sociedad Civil como corresponsables en cuanto a deberes y garantía de los derechos de los niños y las niñas.

Dentro de los desarrollos de la Ley 1098 de 2006, se hace explícito en el artículo 29 el derecho al desarrollo integral en la Primera Infancia, definiendo que “*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 niñas*” (negrilla fuera del texto).

[...] social representadas en el bloque de constitucionalidad por la Convención de Derechos del Niño, la Observación General Número 7 de 2005 “Realización de los derechos del niño en la primera infancia” del Comité de los Derechos del Niño y el Código de la Infancia y la Adolescencia-Ley Estatutaria 1098 de 2006-, normas e instrumentos jurídicos que consagran la educación en la primera infancia siguiendo la categoría jurídica de derecho a la “educación inicial”, que se basa en el concepto de potenciamiento del desarrollo integral del niño y la niña.

Dado que el bloque de constitucionalidad expresado en la Convención de los Derechos del Niño, aprobada mediante Ley 12 de 1991, las normas subsiguientes hasta el Código de la Infancia y la Adolescencia, tienen un carácter más comprensivo y abarcativo respecto del desarrollo integral de la primera infancia, que el expresado en la Ley 115 de 1994. Se sugiere mediante el presente proyecto de ley, dirimir la disparidad e inconsistencia expresada con anterioridad, formalizando la educación inicial como el ciclo educativo durante la primera infancia caracterizada principalmente por enmarcarse en los postulados planteados desde la perspectiva de la atención integral.

#### COMENTARIOS A LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Es importante anotar que el proyecto de ley reconoce que la prioridad que tiene la primera infancia no admite una estrategia fragmentada ni pensada a corto plazo. Así mismo, que los objetivos para el desarrollo integral de la primera infancia suponen una visión estratégica de largo aliento, con una arquitectura institucional no fragmentada ni sectorizada, que debe comprometer formalmente a todos los sectores del Estado, congregando esfuerzos económicos, técnicos y de decisión política y trascender múltiples periodos gubernamentales.

De esta manera se resalta que gestionar una política poblacional implica una arquitectura institucional no fragmentada ni sectorializada y el mencionado proyecto rescata un esquema intersectorial.

Trabajar por el desarrollo integral de la primera infancia constituye una de las estrategias claves para romper el círculo de la pobreza, la violencia, y lograr la consolidación de la paz y la prosperidad de un país, planteada por reconocidos economistas de talla internacional.

Consecuente con este planteamiento durante los últimos cuatro años se estructuró y se inició la implementación de la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia “*De Cero a Siempre*”.

La familia, la sociedad y el Estado están en la obligación de garantizar la atención integral en torno a la educación inicial, la salud, la nutrición, la recreación, la participación, el ejercicio de la ciudadanía entre otros aspectos de los niños y las niñas menores de seis años desde la preconcepción.

La política para el desarrollo integral de la primera infancia deber buscar universalizar la atención integral a todos los niños y niñas colombianos y no colombianos, menores de seis años, que residan en el país.

Que en particular frente al componente educativo, se reconocerá a la educación inicial como el ciclo educativo durante la primera infancia, el cual será desarrollado bajo los parámetros de la atención integral.

A continuación se realizan sugerencias sobre el contenido del articulado propuesto:

	<p>* Vivir y disfrutar del nivel más alto posible de salud.</p> <p>* Crecer y mantener un estado nutricional adecuado.</p> <p>* Crecer en entornos que favorezcan su desarrollo.</p> <p>* Construir su identidad en un marco de diversidad.</p> <p>* Expresar sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos sean tomados en cuenta.</p> <p>* Crecer en entornos que promuevan sus derechos y actúen ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.</p>
Artículo 6°. Los entornos. Los entornos son espacios físicos, sociales y culturales diversos, donde habitan las seres humanos, en los que se produce una intensa y continua interacción entre ellos y con el contexto que los rodea (espacio físico y biológico, ecosistema, comunidad, cultura y sociedad en general). Promueven y son determinantes para la construcción de la vida subjetiva y cotidiana de los niños y niñas en la medida que los vinculan con la vida social, histórica, cultural, política y económica del territorio al que pertenecen.	Artículo 6°. Los entornos. Enténdase por entornos los espacios físicos, sociales y culturales diversos en los que los niños y niñas se desenvuelven, con los que interactúan y que son determinantes para su desarrollo integral, como el hogar, los entornos de salud y educativo, los espacios públicos, entre otros. El Estado colombiano se compromete a que en ellos se promueva la protección de sus derechos, se cuide su integridad física, emocional y social, y se les proteja de cualquier forma de violencia, de manera tal que los niños y niñas puedan hacer un ejercicio pleno de sus derechos.
Artículo 7°. La atención integral. Es el conjunto de acciones intersectoriales, interconectadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños, niñas y adolescentes, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial.	Artículo 7°. La atención integral. Es el conjunto de acciones intersectoriales, interconectadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños, niñas y adolescentes, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial.
Las entidades responsables del nivel nacional y territorial harán todos los arreglos institucionales necesarios para asegurar que la perspectiva de atención integral se materialice en todas las modalidades de atención, proyectos y servicios que los diferentes sectores del orden nacional o territorial orienten hacia esta población.	
	Artículo 8°. Educación moral. Constituyase a la Educación moral con perspectiva de Atención Integral en un acto de Sistema Educativo Nacional dirigido a los niños y niñas menores de seis (6) años de edad. La atención siendo un grado con un solo nivel de educación obligatoria como lo define la Constitución Nacional. Para su puesta en marcha, todas las modalidades y servicios implementados por las entidades del gobierno, inclusive el grado preescolar, deberán ajustarse al acto de Educación moral con

Artículo 20. Competencia del Departamento de Prosperidad Social. De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política De Cero a Siempre apoya los procesos de territorialización, propende por la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración.	Artículo 22°. Competencia del Departamento de Prosperidad Social. De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, apoya los procesos de territorialización, propende por la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración. Le corresponde igualmente ajustar su oferta de servicios a la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
Artículo 21. Competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El rol del ICBF en el marco de la política De Cero a Siempre está definido por su naturaleza institucional. Como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, alinea todas sus áreas, dependencias, programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la estrategia, coordina e implementa la prestación de servicios de educación inicial con enfoque de atención integral a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios. Igualmente, define orientaciones para la protección integral, la garantía, la prevención de la inobservancia y la restitución de los derechos de las niñas y los niños con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia y aporta a la definición de lineamientos de orientación y formación a familias.	Artículo 23°. Competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El rol del ICBF en el marco de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia está definido por su naturaleza institucional como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, alinea todas sus áreas, dependencias, programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la estrategia, coordina e implementa la prestación de servicios de educación inicial con enfoque de atención integral a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios. Igualmente, define orientaciones para la protección integral, la garantía, la prevención de la inobservancia y la restitución de los derechos de las niñas y los niños con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia y aporta a la definición de lineamientos de orientación y formación a familias.
	Artículo 24°. Competencia de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. El rol de la ANSPE en el marco de la política consiste en priorizar la atención integral a las niñas y niños que se encuentran en condición de vulneración y pobreza para que igualmente se articule la oferta de servicios, igualmente le corresponde ajustar sus lineamientos y orientaciones a lo definido en el marco de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia.
	Artículo 25°. Competencia de Colegios. De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, el rol de Colegios consistirá en generar línea técnica con criterio de inclusión y equidad social sobre el deporte, la recreación y la actividad física para los niños y niñas de primera infancia.
	Artículo 26°. Sistema de Seguimiento. Niño/a Niña. Enténdase por este sistema el aplicativo en el cual se hace el registro y seguimiento a las acciones que se brindan a todos los niños y niñas en primera infancia del país. Las entidades miembros de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera

[...] infancia y su posterior reglamentación. No obstante, sería importante aclarar ciertos aspectos dentro del planteamiento del proyecto tales como:

#### En materia de gestión integral de la política:

Aunque el proyecto de ley hace mención, es importante reforzar lo relacionado con las obligaciones del Presidente de la República, los gobernadores y alcaldes frente al diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal (artículo 204 Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006). Igualmente, que la competencia del orden nacional es definir un marco de política, dar línea técnica, especificar los mecanismos de financiación y generar capacidades en los territorios.

Así mismo, es importante reforzar las obligaciones de las entidades del Estado para acompasarse en su estructura institucional, competencias y gestión intersectorial con la apuesta de la política.

El proyecto de ley recoge la postura de la Comisión Intersectorial sobre la importancia de que el Estado colombiano debe transitar de contar con una responsabilidad dispersa entre diversas entidades con competencias sobre la primera infancia, a una estructura colegiada con una mecánica intersectorial, que a su vez vincule los tres niveles de gobierno.

Es importante resaltar el hecho de que la instancia de coordinación de la política tenga la ascendencia, gobernanza, y capacidad técnica para asegurar la movilización de todas las entidades con competencia en temas de primera infancia del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, conforme con la dinámica, la orientación, eficacia, y calidad de la ejecución que la política requiere.

SNBF, la política De Cero a Siempre se implementará bajo principios de intersectorialidad y trabajo colaborativo de las entidades que de esta hacen parte.	Desarrollo Integral de la Primera Infancia, como parte integral y fundamental del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se regirá por los principios de intersectorialidad y trabajo colaborativo entre las entidades del orden nacional, departamental y municipal que hacen parte de ella. En correspondencia con lo establecido por el artículo 224° de la Ley 1098, los entes territoriales deberán gestionar lo relacionado con primera infancia a partir de los parámetros definidos en la presente Ley.
Artículo 12. Sistema Nacional de Bienestar Familiar. La implementación de la política De Cero a Siempre, se hará bajo los parámetros del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Desde la Dirección del SNBF que actualmente está en el ICBF, lo que haga sus partes, se realizará el fortalecimiento territorial para el diseño e implementación de políticas de primera infancia en los municipios y departamentos.	Artículo 14°. Fortalecimiento Territorial. La implementación de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre se hará bajo los parámetros del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que le otorga la Ley 1098 de 2006. Se realizará el fortalecimiento territorial, dirigido a desarrollar capacidades técnicas y de gestión para el diseño e implementación de políticas de primera infancia en los municipios y departamentos.
Artículo 13. Comisión Intersectorial de Primera Infancia. La Comisión tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia. La Comisión Intersectorial de Primera Infancia está integrada por la Presidencia de la República, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Colegios y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.	Artículo 15°. Comisión Intersectorial de Primera Infancia. La Comisión tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia. Estará integrada por el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Colegios y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. La Presidencia de la República presidirá la comisión intersectorial y hará la coordinación de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
Artículo 14. Competencia de las Entidades. Las funciones de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia están asignadas a razón de la competencia de las entidades que la integran.	Artículo 15°. Competencia de las Entidades. Las funciones de las entidades que integran la Comisión Intersectorial de Primera Infancia están asignadas según la competencia que le corresponde a cada una de ellas, así como los acuerdos definidos en la comisión.
Artículo 15. Competencia de la Presidencia de la República. Coordinará el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política De Cero a Siempre de acuerdo con el Plan de Acción trazado por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia.	Artículo 17°. Competencia de la Presidencia de la República. Coordinará el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de acuerdo con el Plan de Acción trazado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.
Artículo 16. Competencia del Ministerio de Educación Nacional. Define políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación	Artículo 18°. Competencia del Ministerio de Educación Nacional. Define políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación



### **Sobre la concepción de los niños y las niñas en primera infancia y el desarrollo integral**

Para la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia es positivo que el proyecto de ley recoge las concepciones fundamentales de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia sobre los niños y las niñas, y sobre el desarrollo integral. Es así como la propuesta pone a las mujeres gestantes y a las niñas y los niños en primera infancia como el centro de la gestión. Frente a la concepción de los niños y las niñas, parte del hecho de que son sujetos de derecho, únicos y singulares, activos en su propio desarrollo, interlocutores válidos, integrales. Así mismo, resalta el hecho de que son seres sociales, singulares y diversos en razón de su cultura, etnia, condición, contexto o situación, acogiendo la postura amplia frente al enfoque diferencial.

En cuanto al desarrollo integral, lo retoma como el proceso complejo y de permanente cambio que vive el sujeto en busca de su progresiva autonomía a partir de la potenciación de sus capacidades.

El reconocer que el desarrollo integral no se sucede de manera lineal, secuencial, acumulativa, siempre ascendente, homogénea, prescriptiva e idéntica para todos los niños y niñas, y que se expresa en las particularidades de cada cual en una amplia variedad de contextos y condiciones, da elementos para reforzar la propuesta de que la educación inicial, en tanto derecho, sea reglamentada por el Sistema Educativo Nacional como ciclo incluyendo el grado de preescolar, independientemente del sector que preste el servicio.

[...] tiempo tanto en el orden nacional, como en el territorial. En ese orden, la incorporación de los recursos anuales para la implementación de la política en el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo, pueden ser precisados en la norma. Adicionalmente, la disposición para que se reglamenten los esquemas de cofinanciación entre la nación y el territorio para la atención integral de la primera infancia, y la instrucción para que las entidades territoriales gestionen y ejecuten con oportunidad las fuentes financieras complementarias de la nación.

### **La oportunidad histórica para la primera infancia**

La Comisión Intersectorial vislumbra en la coyuntura actual una ventana de oportunidad para formalizar e incrementar el nivel de vinculación de las entidades del Estado a la ejecución de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia. El trabajo de estructuración y de ejecución de la Estrategia De Cero a Siempre, que recogió los avances del país desde mediados del siglo pasado, que desarrolló múltiples ejercicios de construcción participativa y de consulta con diversos sectores de la sociedad, que ha incrementado las capacidades de los servidores del Estado en la materia y que ha conseguido importantes resultados en las metas propuestas por el gobierno en el Plan de Desarrollo anterior, tiene la fortaleza para profundizarse y proyectarse en todo el territorio nacional con las medidas que disponga la ley.

El proyecto de ley recoge en su motivación la importancia de trabajar por el desarrollo integral de la primera infancia como una estrategia para romper el círculo de la pobreza, la violencia, y contribuir a la consolidación de la paz y la prosperidad del país, propósito en el cual la política tiene una responsabilidad crucial con las nuevas generaciones.

Por las anteriores consideraciones, para la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia es positivo elevar la Estrategia De Cero a Siempre a ley de la República e implementarla como una política de Estado que propenda por hacer efectivo el desarrollo integral de todos y cada uno de los niños y las niñas en primera infancia en Colombia.

### **COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de abril año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso*, Concepto de la Coordinadora Comisión Internacional para la Integridad de la Primera infancia, Constanza Liliana Alarcón Párraga, en ocho (8) folios, al Proyecto de ley número 151 de 2015 Senado, 002 de 2014 Cámara, *por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia "De Cero a Siempre" y se dictan otras disposiciones.*

El presente concepto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA YERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

\* \* \*

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014 CÁMARA**

*por la cual se convierte en política de Estado  
el Programa De Cero a Siempre.*

Bogotá

Doctor

VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ

Secretario

Comisión Séptima de Cámara de Representantes  
Congreso de la República

Ciudad

Respetado Secretario Yepes:

En atención a su escrito, en el que solicita al Ministerio de Educación Nacional emitir concepto frente al Proyecto de ley número 002 de 2014 Cá-

mará, por la cual se convierte en política de Estado el Programa De Cero a Siempre, le informo que por mandato del Decreto número 4875 de 2011 esta Entidad hace parte de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia<sup>1</sup>, que tiene entre sus funciones la de: “Orientar el diseño e implementación de un esquema de financiación y ejecución interinstitucional progresivo y sostenible, que posibilite la ampliación de cobertura con alta calidad de la estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia” y “Coordinar la política nacional para la Atención Integral de la Primera Infancia y servir como instancia de concertación y articulación de los diferentes actores públicos y privados de la misma”<sup>2</sup>.

En tal virtud, la referida Comisión emitió concepto frente al proyecto de ley que es objeto de su derecho de petición, el cual anexamos a la presente comunicación, con el fin de que sean tenidas en cuenta las observaciones y solicitudes allí efectuadas. Sin embargo, dada la importancia que representa la iniciativa para el sector educativo, estimamos necesario hacer las siguientes consideraciones:

#### I. Consideraciones de orden constitucional

##### 1. Artículo 13.

“La Comisión tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia.

La Comisión Intersectorial de Primera Infancia está integrada por (...)”.

Según la Constitución Política, el Congreso de la República es el único órgano facultado para expedir leyes<sup>3</sup>, entre las cuales están aquellas que contengan los parámetros bajo los cuales deba ser ejercida la función administrativa. Igualmente, la Carta reconoce al Presidente de la República como la suprema autoridad administrativa, según lo previsto en el artículo 189 de la Carta<sup>4</sup>.

Entonces de acuerdo con lo anterior, el señor Presidente de la República tiene la facultad para determinar la capacidad de gestión de las diferentes entidades administrativas, y por ello, las puede organizar y coordinar con el fin de que ejecuten con criterios de eficacia, economía y celeridad las funciones que les han sido encomendadas. De allí, que el artículo 189 Superior asigna las siguientes atribuciones al referido mandatario:

“Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”, y

“Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos”<sup>5</sup> (subrayado fuera de texto).

<sup>1</sup> Artículo 3°, numeral 4.

<sup>2</sup> Artículo 4°, numerales 2 y 4.

<sup>3</sup> Artículo 150 ibídem.

<sup>4</sup> El citado artículo inicia señalando: “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (...)”.

<sup>5</sup> Numerales 17 y 18.

Por lo tanto, mientras que al Congreso le corresponde autorizar la creación de las comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones administrativas y servicios públicos (tal como lo hizo mediante la Ley 489 de 1998), el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, es el único facultado por la Constitución para expedir los correspondientes actos constitutivos y definir en estos, las entidades que harán parte de las referidas comisiones.

Esas son las razones por las cuales, respetuosamente, nos apartamos del artículo 13 de la iniciativa, pues dicha disposición no debería definir a nivel legal, la integración de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, dado que esa es una atribución exclusiva del señor Presidente. Por lo anterior, respetuosamente solicitamos eliminar la precitada disposición.

#### II. Consideraciones finales

##### 1. Artículo 7° (parágrafo 1°):

“La educación inicial con perspectiva de atención integral se constituirá en un ciclo del Sistema Educativo Nacional dirigido a los niños, niñas menores de seis años y se aplicará [sic] a todas las modalidades y servicios implementados desde las entidades del gobierno, incluyendo el grado de preescolar”.

Observamos que el precitado parágrafo pretende reconocer la educación inicial como “un ciclo del Sistema Educativo Nacional”; aspecto que genera ciertos interrogantes para el Ministerio en relación con el alcance que esta propuesta tendría dentro del referido Sistema, me explico:

Según la Ley 115 de 1994, el servicio educativo está conformado por la educación formal, la educación para el trabajo y desarrollo humano, y la educación informal<sup>6</sup>. A su vez, la educación formal es la que, precisamente, se caracteriza por estar organizada por tres niveles (preescolar, básica y media), de los cuales uno de ellos (la educación básica), se desarrolla en dos ciclos (básica primaria y básica secundaria). En todo caso en los tres niveles enunciados, los estudiantes deben matricularse en grados que deben ser cursados de manera secuencial y progresiva<sup>7</sup>.

Entonces, de acuerdo con la anterior explicación, no es claro para nosotros cuál es la intención del parágrafo propuesto cuando reconoce como un “ciclo” dentro del servicio educativo a la educación inicial, pues se repite, los ciclos (entendidos como un grupo de grados) fueron previstos por el legislador en el nivel de la educación media, que por su magnitud lo dividió en primaria y secundaria.

<sup>6</sup> El artículo 2° señala lo siguiente: “Servicio educativo. El servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal [entiéndase educación para el trabajo y desarrollo humano – Ley 1064 de 2006], la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación”.

<sup>7</sup> Cfr. Artículos 10 y 11.

Por lo tanto, la iniciativa no es coherente con las normas que regulan el sector educativo, pues si aquella pretende reconocer la educación inicial como un “ciclo”, tenía que haber definido primero a qué nivel de formación esta haría parte.

Por otro lado, una inconsistencia adicional que evidenciamos en el parágrafo 1° del artículo 7° es, precisamente, que hace referencia al “grado de preescolar”. Sobre este punto, reiteramos que la Ley 115 de 1994 reconoce el preescolar como un “nivel”, el cual está conformado por grados, uno de ellos obligatorio por expreso mandato constitucional, denominado transición dirigido a los niños con 5 años de edad.

Adicionalmente, vale la pena recordar que en la actualidad está vigente el Decreto número 2247 de 1997, que regula la organización del nivel de preescolar en los siguientes términos:

*“La prestación del servicio público educativo del nivel preescolar se ofrecerá a los educandos de tres (3) a cinco (5) años de edad y comprenderá tres (3) grados, así:*

*1. Prejardín, dirigido a educandos de tres (3) años de edad.*

*2. Jardín, dirigido a educandos de cuatro (4) años de edad.*

*3. Transición, dirigido a educandos de cinco (5) años de edad y que corresponde al grado obligatorio constitucional.*

*Los establecimientos educativos, estatales y privados, que a la fecha de expedición del presente decreto, utilicen denominaciones distintas, deberán ajustarse a lo dispuesto en este artículo.*

*Parágrafo. La denominación grado cero que viene siendo utilizada en documentos técnicos oficiales, es equivalente a la de Grado de Transición, a que se refiere este artículo”*<sup>8</sup>.

Ahora bien, sin perjuicio de las dos imprecisiones hasta aquí anotadas, parecería que el objetivo del parágrafo del artículo 7° de la iniciativa sería la de considerar a la educación inicial (incluyendo el grado de transición) como un cuarto nivel de la educación formal (lo que implicaría una modificación del artículo 11 de la Ley 115 de 1994). Sin embargo, esta propuesta requiere de un mayor análisis con el fin de determinar si, efectivamente, los servicios que se prestan en el marco de la educación inicial, concuerdan con la definición que trae la Ley 115 de 1994 sobre educación formal, según la cual, es “(...) aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos”.

Adicional a lo anterior, esta propuesta que trae la iniciativa implicaría hacer una regulación más detallada sobre la financiación de la educación inicial en el marco de la atención integral, pues solo uno de sus componentes (el grado de transición), podría ser financiado con los recursos de la partida de educación del Sistema General de Participaciones (SGP), de acuerdo con lo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política que reza:

*“Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre”* (resaltado fuera de texto)<sup>9</sup>.

Por su parte, los otros componentes de la atención integral de la primera infancia (lo que incluye los demás servicios que sean prestados en el marco de la educación inicial), únicamente pueden ser financiados con los recursos del SGP, de acuerdo con las reglas previstas en el artículo 357 Superior:

*“Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto (PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores”* (resaltado fuera de texto)<sup>10</sup>.

Recordando además que en virtud de lo señalado por la Honorable Corte Constitucional, los mencionados recursos del SGP no pueden financiar gastos recurrentes de la atención integral de la primera infancia. Al respecto, en el fallo que declaró la inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 1295 de 2010<sup>11</sup>, se dijo lo siguiente:

*“Dicha preocupación [haciendo alusión a las objeciones presidenciales que habían sido presentadas frente a este artículo] se manifiesta, por un lado, en la consideración de que resulta inadecuado que la financiación de las acciones a las que se refiere la ley se haga depender de unos recursos que tienen carácter contingente y transitorio por disposición de la propia Constitución, y, por otro, en el hecho de que por virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1176 de 2007, con base en esos recursos solo se podrán financiar gastos no recurrentes, no obstante que las acciones previstas en la ley dan lugar a gastos tanto recurrentes como no recurrentes.*

*En relación con dicha preocupación, en el escrito de objeciones no se presenta ningún argumento de inconstitucionalidad y, observa la Corte que del texto de la ley se desprende que el legislador optó por una distribución de competencias que no es per se contraria a la Constitución, en la medida en que dispuso que para la atención de las acciones previs-*

<sup>9</sup> Inciso 4°.

<sup>10</sup> Parágrafo transitorio 2°.

<sup>11</sup> El citado artículo consagra: “Los programas, procedimientos y actividades, en favor de la primera infancia, establecidos en la presente ley, serán financiados con los recursos contemplados en el parágrafo transitorio 2°, del artículo 4° del Acto Legislativo número 04 de 2007 y con los recursos que para estos mismos efectos destinen las entidades territoriales”.

<sup>8</sup> Artículo 2°.



*tas en la ley concurrirían unos recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y otros propios de las entidades territoriales. La interpretación armónica de la ley objetada y de la Ley 1176 de 2007 conduce a la conclusión de que en ese reparto de competencias, al Sistema General de Participaciones, con cargo a los recursos adicionales previstos en el párrafo 2° del artículo 4° del Acto Legislativo número 04 de 2007, le corresponde financiar, durante un periodo determinando, las acciones no recurrentes, al paso que las entidades territoriales, con sus propios recursos concurrirían en esa financiación y se harían cargo también de las acciones que generen gastos recurrentes”* (resaltado fuera de texto)<sup>12</sup>.

Situación que difiere de aquella que se presenta con los gastos recurrentes originados por la prestación del servicio educativo en el grado de preescolar, los cuales sí pueden ser cubiertos con los recursos de la partida de educación del SGP, por el expreso mandato que hace la Ley Orgánica número 715 de 2001, especialmente en su artículo 15:

*“Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:*

*15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.*

*15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.*

*15.3. Provisión de la canasta educativa.*

*15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.*

*Parágrafo 1°. También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley.*

*Parágrafo 2°. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres (...).”*

En mérito de lo expuesto, el Ministerio es consciente de la importancia que tiene para el desarrollo de los niños y las niñas la atención integral que consagra las leyes 1098 de 2006 y 1295 de 2010<sup>13</sup>, y por lo mismo, es innegable el deber que tiene el Estado de garantizar su adecuada prestación.

Sin embargo, para el caso específico de unos de sus estructurantes, como lo es la educación inicial, el Ministerio considera necesario que el legislador expida una regulación en particular, que no solo determine claramente cuál es la población beneficiaria, sino que además, permita dilucidar los interrogantes que han surgido respecto de la ubicación de este tipo de educación dentro de la estructura del servicio educativo (Ley 115 de 1994), como consecuencia de la expedición de las leyes 1098 de 2006 y 1295 de 2010.

En ese orden de ideas, a pesar de la legislación vigente consagra que la atención integral a la primera infancia está dirigida a los niños entre los 0 y 6 años de edad<sup>14</sup>, somos partidarios de que la educación inicial debe circunscribirse a aquellos que no superen los 5 años de vida, puesto que los niños entre los 5 y 6 años de edad tienen el derecho a ingresar al grado obligatorio de transición. Esto en razón a cuatro motivos principales:

Primero, a que permanece vigente el artículo 67 de la Constitución Política que establece que la educación será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad y “(...) comprenderá como mínimo, **un año de preescolar** y nueve de educación básica”<sup>15</sup> (resaltado fuera de texto).

Segundo, a que el grado obligatorio de transición tiene su razón de ser y tiene unas finalidades previstas en la Ley 115 de 1994, las cuales no se contraponen sino que complementan el objetivo que tiene la atención integral de lograr el desarrollo pleno de la primera infancia.

Tercero, porque conceptualmente no se puede equiparar la educación preescolar con la educación inicial, ya que ambas se adelantan en escenarios y con actores distintos; además, únicamente la primera de estas puede concebirse como parte de la educación formal porque está inmersa en una “(...) *secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos*”.

Y cuarto, porque financieramente tampoco se puede hacer una equiparación, pues como quedó explicado anteriormente, mientras el grado de transición es financiado con recursos del SGP, la educación inicial solamente puede contar con esta fuente de recursos de manera excepcional.

### III. Conclusiones

El Ministerio es consciente de la importancia, necesidad y pertinencia de que el legislador haga una regulación sobre la atención integral de la primera infancia, y por ello; respetuosamente solicita tener en cuenta las consideraciones efectuadas por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y aquellas presentadas en esta comunicación.

<sup>12</sup> Sentencia C-036 de 2009.

<sup>13</sup> El artículo 1° consagra como objeto de la mencionada ley: Contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizar sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud.

<sup>14</sup> En concordancia con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 y el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 1295 de 2010 que establece “*El Estado les garantizará a los menores, de los cero a los seis años, en forma prioritaria, los derechos consagrados en la Constitución nacional y en las leyes que desarrollan sus derechos. Los menores recibirán la alimentación materna, de ser posible, durante los primeros años y accederán a una educación inicial, la cual podrá tener metodologías flexibles*”.

<sup>15</sup> Inciso 3°.

Ahora en lo que tiene que ver con el sector que dirige este Ministerio, sostenemos lo siguiente: i) Que el servicio educativo está conformado por la educación inicial, la educación formal, la educación para el trabajo y desarrollo humano y la educación informal; ii) Que la educación inicial está dirigida a los niños de 0 a 5 años de edad; iii) Que el grado de transición no hace parte de la educación inicial, sino que por su estructura y forma de desarrollarse hace parte de la educación formal, y iv) Que a pesar de que estén matriculados en el grado de transición, nada impide para que los niños entre los 5 y 6 años puedan recibir los otros servicios que brinda el Estado a través de la estrategia de atención integral, la única limitante que encontramos es que dichos servicios no podrán ser financiados con recursos del SGP, en virtud de las reglas establecidas en el artículo 15 de la Ley Orgánica número 715 de 2001.

En definitiva, respetuosamente sugerimos modificar el parágrafo 1° del artículo 7° de la siguiente manera:

*“Parágrafo. La educación inicial en el marco de la atención integral hace parte del servicio educativo que define el artículo 2° de la Ley 115 de 1994 y está dirigida a los niños menores de 5 años.*

*Los niños entre los 5 y 6 años tienen el derecho a ingresar al grado obligatorio de transición, el cual para los casos en que sea ofrecido por instituciones educativas estatales se sujetará a las reglas que establece la Ley 715 de 2001 o la norma que la modifique o sustituya. Lo anterior no desconoce que los niños señalados en este inciso tienen el derecho de recibir los demás servicios que brinden las distintas autoridades públicas del orden nacional y territorial en el marco de las políticas de Cero a Siempre en los términos y condiciones que allí se señalen”.*

Atentamente,

  
GINA PARODY D'ECHEONA  
Ministra de Educación Nacional

\*\*\*

#### CONCEPTO JURÍDICO Y TÉCNICO AL PROYECTO DE LEY

#### COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA

NÚMERO Y NOMBRE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014, “por el cual se convierte en política de Estado la Estrategia “De Cero a Siempre”.

Respecto al título del proyecto de ley se sugiere que sea: *“por la cual se establece la política para el desarrollo integral de la primera infancia “De Cero a Siempre” y se dictan otras disposiciones”.*

#### MARCO CONSTITUCIONAL

En 1991 el país ratifica la Convención Internacional de los Derechos de los Niños mediante la Ley 12, en la que se inicia el tránsito de la doctrina de la situación irregular a la de la protección integral. En ese mismo año se consagra en la Constitución Política el

artículo 44 que incorpora los derechos de los niños y las niñas, señala su prevalencia sobre los derechos de los demás y define las responsabilidades de la familia, la sociedad y el Estado para garantizarlos.

El bloque de constitucionalidad determina las obligaciones del Estado colombiano en materia de promoción, protección, garantía y restablecimiento de derechos de los niños y niñas. Estos se encuentran positivizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 25-26), Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principios 2° y 7°), Convención de los Derechos del Niño de 1989 (artículos 27 y 28), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13), Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 19), Protocolo de San Salvador (artículos 13, 15, 16 y 17) y los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

#### MARCO LEGAL

La Ley 1098 de 2006 por la cual Colombia expide el *“Código de la Infancia y la Adolescencia”* y a partir de la cual el país cuenta con un instrumento jurídico coherente con las premisas y postulados éticos que definen la perspectiva de derechos. Establece una nueva concepción respecto a la función del Estado, la Familia y la Sociedad Civil como corresponsables en cuanto a deberes y garantía de los derechos de los niños y las niñas.

Dentro de los desarrollos de la Ley 1098 de 2006, se hace explícito en el artículo 29 el Derecho al Desarrollo Integral en la Primera Infancia, definiendo que *“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 niñas”* (negrilla fuera del texto).

Con base a esta disposición, se respalda jurídicamente la transición que se ha venido dando en las últimas décadas de posturas centradas en la situación irregular a la protección integral, como legitimador de un enfoque centrado en la Perspectiva de Derechos. Igualmente, hace explícita la prevalencia de los Derechos de los niños y de las niñas y en general, pone al país en armonía normativa con lo definido por la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Bajo este entendido, el cumplimiento de los derechos de la primera infancia se reconoce como un asunto que involucra a las familias y a la sociedad y le atañe al Estado por cuanto es directamente responsable de garantizar las condiciones materiales, jurídicas e institucionales para promoverlos, garantizarlos y protegerlos en su conjunto, por ser prevalentes sobre los derechos de los demás, a través de mecanismos expeditos contruidos con criterios de accesibilidad, disponibilidad, permanencia, aceptabilidad social y universalidad.



Por su parte, la Ley 1295 de 2009 “*por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén*”, configura a manera de acción afirmativa un marco de acción intersectorial y territorial para la atención integral a la primera infancia, ha servido de “norma puente”, a pesar de que posee un nivel de generalidad que no ha sido desarrollado reglamentariamente y por lo cual ha amplificado las tensiones que subyacen a las lógicas sectorial y poblacional. Sin embargo, ha servido de apoyo para la puesta en marcha de la “Estrategia de Cero a Siempre” y en esta medida, ha sido útil para la inclusión social de la población infantil en condición de vulnerabilidad.

La Ley 115 de 1994 “*por la cual se expide la Ley General de Educación*”, contempla el carácter constitucional dual de la educación, es decir, como derecho y como servicio público. Particularmente, consagra la educación en la primera infancia bajo el concepto de “*educación preescolar*” en el ámbito de la educación formal.

En el plano legal, existe una disparidad entre el texto de la Ley General de Educación –Ley 115 de 1994–, sus decretos reglamentarios y el Código de la Infancia y la Adolescencia –Ley 1098 de 2006–, de modo que la administración pública en el sector educativo y el sector social, tiene la posibilidad de optar por la garantía del derecho a la educación inicial de los niños y niñas, mediante una atención parcial o integral según se asuma una u otra ley. Así mismo, las lógicas sectorial y poblacional, que fundamentan las competencias y funciones administrativas del Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con la primera infancia, se superponen a pesar de la existencia de “principios y reglas puente”, como el Código de Infancia y la Ley 1295 de 2009, generando fricciones en la atención a nivel territorial. Igualmente, el Sistema General de Participaciones instituido con la Ley 715 de 2001, obliga la asignación de presupuesto específico dirigido a garantizar el derecho a la educación en la primera infancia, con fundamento en el concepto clásico de educación preescolar y en consecuencia, desconoce el concepto de atención integral a la primera infancia y carece del nivel de coordinación sectorial necesario para lograr dicha atención integral.

De lo anterior se colige que, en el ordenamiento jurídico colombiano coexisten dos desarrollos legales en relación con la educación en la primera infancia. De un lado, las normas del sector educativo fundadas en el artículo 67 de la Constitución Política, la Ley General de Educación 115 de 1994 y sus Decretos Reglamentarios números 1860 de 1994 y 2247 de 1997, que establecen la educación en la primera infancia a partir del concepto clásico de “educación preescolar”, el cual se limita al ámbito de la educación formal y prepara a la niña y al niño para el ingreso a la educación formal. Y de otro lado, las normas propias del sector social representadas en el bloque de constitucionalidad por la Convención de Derechos del Niño, la Observación General número 7 de 2005 “Realización de los derechos del niño en la primera infancia del Comité de los Derechos del Niño y el Código de la Infancia y la Adolescencia

–Ley Estatutaria 1098 de 2006–, normas e instrumentos jurídicos que consagran la educación en la primera infancia siguiendo la categoría jurídica de derecho a la “educación inicial”, que se basa en el concepto de potenciamiento del desarrollo integral del niño y la niña.

Dado que el bloque de constitucionalidad expresado en la Convención de los Derechos del Niño, aprobada mediante Ley 12 de 1991, las normas subsiguientes hasta el Código de la infancia y la Adolescencia, tienen un carácter más comprensivo y abarcativo respecto del desarrollo integral de la primera infancia, que el expresado en la Ley 115 de 1994. Se sugiere mediante el presente proyecto de ley, dirimir la disparidad e inconsistencia expresada con anterioridad, formalizando la educación inicial como el ciclo educativo durante la primera infancia caracterizado principalmente por enmarcarse en los postulados planteados desde la perspectiva de la atención integral.

### COMENTARIOS A LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Es importante anotar que el proyecto de ley reconoce que la prioridad que tiene la primera infancia no admite una estrategia fragmentada ni pensada a corto plazo. Así mismo, que los objetivos para el desarrollo integral de la primera infancia suponen una visión estratégica, de largo aliento, con una arquitectura institucional no fragmentada ni sectorizada, que debe comprometer formalmente a todos los sectores del Estado, congregar esfuerzos económicos, técnicos y de decisión política, y trascender múltiples periodos gubernamentales.

De esta manera, se resalta que gestionar una política poblacional implica una arquitectura institucional no fragmentada ni sectorizada y el mencionado proyecto rescata un esquema intersectorial.

Trabajar por el desarrollo integral de la primera infancia constituye una de las estrategias claves para romper el círculo de la pobreza, la violencia, y lograr la consolidación de la paz y la prosperidad de un país, planteada por reconocidos economistas de talla internacional.

Consecuente con este planteamiento durante los últimos cuatro años se estructuró y se inició la implementación de la estrategia nacional de atención integral a la primera infancia “*De Cero a Siempre*”.

La familia, la sociedad y el Estado están en la obligación de garantizar la atención integral en torno a la educación inicial, la salud, la nutrición, la recreación, la participación, el ejercicio de la ciudadanía, entre otros aspectos, de los niños y las niñas menores de seis años desde la preconcepción.

La política para el desarrollo integral de la primera infancia debe buscar universalizar la atención integral a todos los niños y niñas colombianos y no colombianos, menores de seis años, que residan en el país.

Que en particular frente al componente educativo, se reconocerá a la educación inicial como el ciclo educativo durante la primera infancia, el cual será desarrollado bajo los parámetros de la atención integral.

A continuación se realizan sugerencias sobre el contenido del articulado propuesto:

ARTÍCULO CONTENIDO EN LA PROPUESTA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> La presente ley tiene por objeto elevar a la categoría de Política de Estado la Estrategia Cero a Siempre, la cual busca promover el desarrollo integral de los niños y niñas a través de una atención integral enmarcada en el enfoque de derechos y protección integral.	Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> La presente ley tiene por objeto elevar a la categoría de Política de Estado la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, la cual busca promover el desarrollo integral y la garantía de derechos de los niños y las niñas a través de una atención integral enmarcada en el enfoque de derechos y la doctrina de protección integral.
Artículo 2°. <i>Política de Cero a Siempre.</i> La política Cero a Siempre, 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, las estructuras institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el gobierno y que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral de los niños y niñas, desde el momento de su gestación hasta los 6 años de edad.	Artículo 2°. <i>Política de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.</i> La política “De Cero a Siempre”, 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, las estructuras y roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el gobierno y que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral de los niños y niñas, desde el momento de su gestación hasta los 6 años de edad.
Artículo 3°. <i>Desarrollo integral.</i> Entiéndase por desarrollo integral un proceso complejo y de permanente cambio que vive el sujeto en busca de su progresiva autonomía.	Artículo 3°. <i>Desarrollo integral.</i> Entiéndase por desarrollo integral un proceso complejo y de permanente cambio, que garantizará a todos los niños y las niñas en primera infancia del país, las condiciones necesarias para su óptimo y pleno desarrollo, en busca de su progresiva autonomía. El desarrollo integral en tanto derecho, conforme a lo expresado por la Ley 1098 en su artículo 29 es el fin y propósito principal de la presente ley.
Artículo 4°. <i>Protección integral.</i> Entiéndase por protección integral la doctrina en la que se enmarca y hace posible el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de la primera infancia. En torno del reconocimiento de la titularidad de los derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración, y su restablecimiento cuando han sido vulnerados, se configuran políticas, planes, programas y acciones encaminadas a asegurar la atención integral (educación inicial, salud, nutrición, acompañamiento psicosocial, entre otros) a los niños y niñas, desde la gestación y hasta los 6 años de edad.	Artículo 4°. <i>Protección integral.</i> Entiéndase por protección integral la doctrina en la que se enmarca y hace posible el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de la primera infancia. En torno del reconocimiento de la titularidad de los derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración, y su restablecimiento cuando han sido vulnerados, se configuran políticas, planes, programas y acciones encaminadas a asegurar la atención integral (educación inicial, salud, nutrición, recreación, participación y ejercicio de la ciudadanía, acompañamiento psicosocial,) a los niños y niñas, desde la preconcepción hasta los 6 años de edad.
Artículo 5°. <i>Las realizaciones.</i> Entiéndase por realizaciones a las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral.	Artículo 5°. <i>Las realizaciones.</i> Son las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral. El Estado colombiano se compromete a trabajar para que cada niño y niña en tiempo presente: * Cuenten con padre, madre o cuidadores principales que lo acojan y pongan en práctica pautas de crianza que favorezcan su desarrollo integral. * Vivan y disfruten del nivel más alto posible de salud. * Gocen y mantengan un estado nutricional adecuado. * Crezcan en entornos que favorezcan su desarrollo. * Construyan su identidad en un marco de diversidad. * Expresen sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos sean tenidos en cuenta. * Crezcan en entornos que promuevan sus derechos y actúen ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.
Artículo 6°. <i>Los entornos.</i> Los entornos son espacios físicos, sociales y culturales diversos, donde habitan los seres humanos, en los que se produce una intensa y continua interacción entre ellos y con el contexto que les rodea (espacio físico y biológico, ecosistema, comunidad, cultura y sociedad en general). Promueven y son determinantes para la construcción de la vida subjetiva y cotidiana de los niños y niñas en la medida que los vinculan con la vida social, histórica, cultural, política y económica del territorio al que pertenecen.	Artículo 6°. <i>Los entornos.</i> Entiéndase por entorno los espacios físicos, sociales y culturales diversos en que los niños y niñas se desenvuelven, con los que interactúan y que son determinantes para su desarrollo integral, como el hogar, los entornos de salud y educativo, los espacios públicos, entre otros. El Estado colombiano se compromete a que en ellos se promueva la protección de sus derechos, se cuide su integridad física, emocional y social y se les proteja de cualquier forma de violencia, de manera tal que los niños y niñas puedan hacer un ejercicio pleno de sus derechos.
Artículo 7°. <i>La atención integral.</i> Es el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños, niñas y adolescentes, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial.	

ARTÍCULO CONTENIDO EN LA PROPUESTA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Las entidades responsables del nivel nacional y territorial harán todos los arreglos institucionales necesarios para asegurar que la perspectiva de atención integral se materialice en todas las modalidades de atención, proyectos y servicios que los diferentes sectores del orden nacional o territorial orienten hacia esta población.	
	<p>Artículo 8°. <i>Educación inicial</i>. Constitúyase a la educación inicial con perspectiva de atención integral en un ciclo del Sistema Educativo Nacional dirigido a los niños y niñas menores de seis (6) años de edad. Lo anterior dejando un grado con un solo nivel de educación obligatoria como lo define la Constitución nacional. Para su puesta en marcha todas las modalidades y servicios implementados por las entidades del gobierno, inclusive el grado preescolar, deberán ajustarse al ciclo de educación inicial con perspectiva de atención inicial. El gobierno reglamentará la materia.</p> <p>Parágrafo. <i>Sistema de gestión de la calidad para la educación inicial</i>. El Ministerio de Educación Nacional deberá regular los aspectos relativos a la adecuada operación con calidad de las modalidades de educación inicial con perspectiva de atención integral, tanto de las entidades públicas como de las privadas.</p>
Artículo 8°. <i>Ruta Integral de Atenciones (RIA)</i> . La RIA contiene el conjunto de atenciones que el país ha acordado deben asegurarse tanto a la familia como a la gestante y a la niña o al niño, según su momento o edad y el entorno en que se encuentren, con el fin de garantizar condiciones favorables a su desarrollo. Permite a los territorios organizar, dar pertinencia y consistencia a la oferta a través de la cual se prestan las atenciones allí relacionadas, asegurando que se articulen y que lleguen armónicamente a cada niño y cada niña en sus entornos cotidianos y de acuerdo con su edad, contexto y condición.	Artículo 9°. <i>Ruta Integral de Atenciones (RIA)</i> . Entiéndase por Ruta Integral de Atenciones el conjunto de acciones intencionales de Estado dirigidas a la familia, a las gestantes y a la niña o niño según su momento o edad y el entorno en que él o ella se encuentren, con el fin de garantizar las condiciones más favorables para su desarrollo. Deberá asegurarse que todas las entidades territoriales comenzando por el orden nacional, desarrollen una RIA que permita organizar, dar pertinencia y consistencia a la oferta a través de la cual se prestan las atenciones, asegurando que estas se articulen y lleguen armónicamente a través de los entornos a cada niño, cada niña y sus familias, reconociendo y respetando sus característica socioculturales.
Artículo 9°. <i>Cobertura</i> . La política “De Cero a Siempre” se implementará en todos y cada uno de los territorios del país, atendiendo su diversidad y con un enfoque diferencial y poblacional. La totalidad de los niños y niñas en primera infancia deben ser atendidos en el marco de la integralidad definida por la política DE CERO A SIEMPRE.	Artículo 10. <i>Cobertura</i> . La política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, se implementará en todos y cada uno de los territorios del país, atendiendo su diversidad y con un enfoque diferencial y poblacional. La cobertura deberá contar con la concurrencia tanto de actores públicos como actores privados. La totalidad de los niños y niñas en Primera Infancia deben ser atendidos en el marco de la integralidad definida por la política “De Cero a Siempre”.
	Artículo 11. <i>Calidad de las atenciones</i> . Las atenciones que reciban desde la preconcepción hasta que la niña o el niño cumpla 6 años de edad, deben estar encaminadas a asegurar con calidad las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo”.
Artículo 12. <i>Líneas de acción</i> . Las líneas de acción de la política son las siguientes: • Cobertura y calidad de las atenciones. • Gestión territorial. • Movilización social. • Seguimiento y la evaluación. • Gestión del conocimiento.	
Artículo 11. <i>Gestión integral</i> . Como parte integral del SNBF, la política De Cero a Siempre se implementará bajo principios de intersectorialidad y trabajo colaborativo de las entidades que de esta hacen parte.	Artículo 13. <i>Gestión integral</i> . La política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, como parte integral y fundamental del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se regirá por los principios de intersectorialidad y trabajo colaborativo entre las entidades del orden nacional, departamental y municipal que hacen parte de ella. En correspondencia con lo establecido por el artículo 204 de la Ley 1098, los entes territoriales deberán gestionar lo relacionado con primera infancia a partir de los parámetros definidos en la presente ley.
Artículo 12. <i>Sistema Nacional de Bienestar Familiar</i> . La implementación de la política “De Cero a Siempre” se hará bajo los parámetros del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.  Desde la Dirección del SNBF que actualmente está en el ICBF o quien haga sus partes se realizará el fortalecimiento territorial para el diseño e implementación de políticas de primera infancia en los municipios y departamentos.	Artículo 14. <i>Fortalecimiento territorial</i> . La implementación de la política para el desarrollo integral de la primera infancia “De Cero a Siempre” se hará bajo los parámetros del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que le otorga la Ley 1098 de 2006. Se realizará el fortalecimiento territorial, dirigido a desarrollar capacidades técnicas y de gestión para el diseño e implementación de políticas de primera infancia en los municipios y departamentos.



ARTÍCULO CONTENIDO EN LA PROPUESTA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>Artículo 13. <i>Comisión Intersectorial de Primera Infancia.</i> La Comisión tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia.</p> <p>La Comisión Intersectorial de Primera Infancia está integrada por la Presidencia de la República, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Coldeportes y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.</p>	<p>Artículo 15. <i>Comisión Intersectorial de Primera Infancia.</i> La Comisión tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia.</p> <p>Estará integrada por el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Coldeportes y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.</p> <p>La Presidencia de la República presidirá la Comisión Intersectorial y hará la coordinación de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.</p>
<p>Artículo 14. <i>Competencia de las Entidades.</i> Las funciones de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia están asignadas a razón de la competencia de las entidades que la integran.</p>	<p>Artículo 16. <i>Competencia de las Entidades.</i> Las funciones de las entidades que integran la Comisión Intersectorial de Primera Infancia están asignadas según la competencia que le corresponde a cada una de ellas, así como los acuerdos definidos en la Comisión.</p>
<p>Artículo 15. <i>Competencia de la Presidencia de la República.</i> Coordinará el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política De Cero a Siempre de acuerdo con el Plan de Acción trazado por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia.</p>	<p>Artículo 17. <i>Competencia de la Presidencia de la República.</i> Coordinará el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de acuerdo con el Plan de Acción trazado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.</p>
<p>Artículo 16. <i>Competencia del Ministerio de Educación Nacional.</i> Define políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la atención integral.</p> <p>Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en todas las áreas definidas dentro del esquema de la atención integral. Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en todas las áreas definidas dentro del esquema de la atención integral a la primera infancia.</p> <p>Estructura y pone en marcha el sistema de seguimiento niño a niño y el Sistema de Gestión de la Calidad para las modalidades de educación inicial mediante directrices y estándares de calidad.</p>	<p>Artículo 18. <i>Competencia del Ministerio de Educación Nacional.</i> Define políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la atención integral.</p> <p>Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en Atención Integral a la primera infancia.</p> <p>Estructura y pone en marcha el sistema de seguimiento niño a niño y el Sistema de Gestión de la Calidad para las modalidades de educación inicial mediante directrices y estándares de calidad”.</p>
<p>Artículo 17. <i>Competencia del Ministerio de Cultura.</i> Define políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la política De Cero a Siempre, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño. Da directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía. Desarrolla y concerta procesos de calidad para las atenciones en espacios públicos como las bibliotecas, casas de cultura y museos.</p>	<p>Artículo 19. <i>Competencia del Ministerio de Cultura.</i> Define políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño. Da directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía. Desarrolla y concerta procesos de calidad para las atenciones y acceso a cultura en espacios públicos como las bibliotecas, casas de cultura y museos.</p>
<p>Artículo 18. <i>Competencia del Ministerio de Salud y Protección Social.</i> Define políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud materno-infantil, la prevención de la enfermedad y la vigilancia en la salud pública. Asimismo, da directrices para el aseguramiento y atención con enfoque de atención primaria en los servicios de salud destinados al grupo familiar, define los estándares de calidad para el sector, regula la prestación de servicios, y hace inspección, vigilancia y control al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las entidades territoriales. Enfatiza su acción en el marco del Esquema de los Primeros Mil Días de Vida (gestación y dos primeros años de vida).</p>	<p>Artículo 20. <i>Competencia del Ministerio de Salud y Protección Social.</i> Define políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud materno-infantil, la prevención de la enfermedad y la vigilancia en la salud pública. Asimismo, da directrices para el aseguramiento y atención con enfoque de atención primaria en los servicios de salud destinados al grupo familiar, define los estándares de calidad para el sector, regula la prestación de servicios, y hace inspección, vigilancia y control al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las entidades territoriales. Enfatiza su acción en el marco del Esquema de los Primeros Mil Días de Vida (gestación y dos primeros años de vida).</p>
<p>Artículo 19. <i>Competencia del Departamento Nacional de Planeación.</i> El Departamento Nacional de Planeación acompañará técnicamente la formulación, implementación y evaluación de la política, en sus componentes financieros, territoriales y de política pública.</p>	<p>Artículo 21. <i>Competencia del Departamento Nacional de Planeación.</i> El Departamento Nacional de Planeación acompañará técnicamente la formulación, implementación y evaluación de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, en sus componentes financieros, territoriales y de política pública.</p>

ARTÍCULO CONTENIDO EN LA PROPUESTA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 20. <i>Competencia del Departamento de Prosperidad Social.</i> De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política De Cero a Siempre apoya sus procesos de territorialización, propende por la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración.	Artículo 22. <i>Competencia del Departamento para la Prosperidad Social.</i> De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia apoya sus procesos de territorialización, propende por la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración. Le corresponde igualmente ajustar su oferta de servicios a la Política para el Desarrollo Integral de la Primera infancia.
Artículo 21. <i>Competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</i> El rol del ICBF en el marco de la política De Cero a Siempre está definido por su naturaleza institucional. Como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, alinea todas sus áreas, dependencias, programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la estrategia, coordina e implementa la prestación de servicios de educación inicial con enfoque de atención integral a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios. Igualmente, define orientaciones para la protección integral, la garantía, la prevención de la inobservancia y la restitución de los derechos de las niñas y los niños con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia y aporta a la definición de lineamientos de orientación y formación a familias.	Artículo 23. <i>Competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</i> El rol del ICBF en el marco de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia está definido por su naturaleza institucional como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, alinea todas sus áreas, dependencias, programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la estrategia, coordina e implementa la prestación de servicios de educación inicial con enfoque de atención integral a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios. Igualmente, define orientaciones para la protección integral, la garantía, la prevención de la inobservancia y la restitución de los derechos de las niñas y los niños con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia y aporta a la definición de lineamientos de orientación y formación a familias.
	Artículo 24. <i>Competencia de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.</i> El rol de la ANSPE en el marco de política consiste en priorizar la atención integral a las niñas y niños que se encuentren en condición de vulneración y pobreza para que realmente se articule la oferta de servicios. Igualmente le corresponde ajustar sus lineamientos y orientaciones a lo definido en el marco de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia.
	Artículo 25. <i>Competencia de Coldeportes.</i> De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, el rol de Coldeportes consistirá en generar línea técnica con criterio de inclusión y equidad social sobre el deporte, la recreación y la actividad física para los niños y niñas de primera infancia.
	Artículo 26. <i>Sistema de Seguimiento Niño a Niño.</i> Entiéndase por este sistema el aplicativo en el cual se hace el registro y seguimiento a las atenciones que se brindan a todos los niños y niñas en primera infancia del país. Las entidades miembros de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia tendrán a su cargo el reporte permanente de información atendiendo a sus competencias. Parágrafo 1°. Las entidades territoriales estarán obligadas a reportar la información solicitada cumpliendo con los criterios de calidad y oportunidad.
Artículo 22. <i>Implementación Nacional de la Política.</i> Todos los sectores deben hacer los ajustes normativos e institucionales que se requieran para cumplir con las competencias asignadas en el marco de la Política De Cero a Siempre para lograr la Atención Integral a la Primera Infancia.	Artículo 27. <i>Implementación Nacional de la Política.</i> Todos los sectores deben hacer los ajustes normativos e institucionales que se requieran para cumplir con las competencias asignadas en el marco de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
Artículo 23. <i>Implementación Territorial de la Política.</i> La implementación se debe hacer a partir de las competencias que Alcaldes y Gobernadores tienen para este fin y su alcance y propósito deben estar en coherencia con lo definido en el marco de Política Nacional, principalmente en lo relacionado con Ruta Integral de Atenciones.	Artículo 28. <i>Implementación Territorial de la Política.</i> La implementación se debe hacer a partir de las competencias que Gobernadores y Alcaldes tienen para este fin y su alcance y propósito deben estar en coherencia con lo definido en el marco de Política Nacional, principalmente en lo relacionado con el diseño, implementación y seguimiento a la Ruta Integral de Atenciones.
Artículo 24. <i>Recursos.</i> Los recursos serán asignados a través de la Ley de Presupuesto General.	Artículo 29. <i>Financiación.</i> El Gobierno nacional propenderá por proveer anualmente los recursos para la implementación de la política para el desarrollo integral de la primera infancia, según las metas de cobertura y gestión que se definan en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo. Se reglamentarán los esquemas de cofinanciación entre la nación y el territorio para la atención integral de la primera infancia para lo cual las entidades territoriales deberán ges-

ARTÍCULO CONTENIDO EN LA PROPUESTA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 30. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	tionar y ejecutar oportunamente las fuentes financieras complementarias de la nación. Se creará un capítulo de presupuesto anual en la planeación de las entidades del orden nacional y territorial que asegure el gasto público social de los recursos para la atención integral a la primera infancia, los cuales no podrán ser inferiores a los recursos del año anterior.

### COMENTARIOS GENERALES AL PROYECTO DE LEY:

A partir de los conceptos y discusiones trabajadas en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, en torno de la propuesta del proyecto de ley en mención, se identifica en este una oportunidad importante para avanzar en la formalización de la política de primera infancia y su posterior reglamentación. No obstante, sería importante aclarar ciertos aspectos dentro del planteamiento del proyecto tales como:

#### En materia de gestión integral de la política:

Aunque el proyecto de ley hace mención, es importante reforzar lo relacionado con las obligaciones del Presidente de la República, los gobernadores y alcaldes frente al diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal (artículo 204 Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006). Igualmente, que la competencia del orden nacional es definir un marco de política, dar línea técnica, especificar los mecanismos de financiación y generar capacidades en los territorios.

Así mismo, es importante reforzar las obligaciones de las entidades del Estado para acompañarse en su estructura institucional, competencias y gestión intersectorial con la apuesta de la política.

El proyecto de ley recoge la postura de la Comisión Intersectorial sobre la importancia de que el Estado colombiano debe transitar de contar con una responsabilidad dispersa entre diversas entidades con competencias sobre la primera infancia, a una estructura colegiada con una mecánica intersectorial, que a su vez vincule los tres niveles de gobierno.

Es importante resaltar el hecho de que la instancia de coordinación de la política tenga la ascendencia, gobernanza y capacidad técnica para asegurar la movilización de todas las entidades con competencia en temas de primera infancia del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, conforme con la dinámica, la orientación, eficacia y calidad de la ejecución que la Política requiere.

#### Sobre la concepción de los niños y las niñas en primera infancia y el desarrollo integral

Para la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia es positivo que el proyecto de ley recoge las concepciones fundamentales de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia sobre los niños y las niñas, y sobre el desarrollo integral. Es así como la propuesta pone a las mujeres gestantes y a las niñas y los niños en primera infancia como el centro de la gestión. Frente a la concepción de los niños y las niñas, parte del hecho de que son sujetos de derecho, únicos y

singulares, activos en su propio desarrollo, interlocutores válidos, integrales. Así mismo, resalta el hecho de que son seres sociales, singulares y diversos en razón de su cultura, etnia, condición, contexto o situación, acogiendo la postura amplia frente al enfoque diferencial.

En cuanto al desarrollo integral, lo retoma como el proceso complejo y de permanente cambio que vive el sujeto en busca de su progresiva autonomía a partir de la potenciación de sus capacidades.

El reconocer que el desarrollo integral no se sucede de manera lineal, secuencial, acumulativa, siempre ascendente, homogénea, prescriptiva e idéntica para todos los niños y niñas, y que se expresa en las particularidades de cada cual en una amplia variedad de contextos y condiciones, da elementos para reforzar la propuesta de que la educación inicial, en tanto derecho, sea reglamentada por el Sistema Educativo Nacional como ciclo incluyendo al grado de preescolar, independientemente del sector que preste el servicio.

#### En materia de calidad y cobertura de la atención integral a la primera infancia

La Comisión considera que hay que atender a los niños y a las niñas en primera infancia hoy, con claridad técnica y con intención, con la conciencia de que simultáneamente al ajuste y perfeccionamiento de nuevas estructuras institucionales y modalidades de atención integral orientadas al cumplimiento del desarrollo integral y a la garantía plena de derechos, el país debe mejorar y ampliar la atención con calidad y la cobertura. En ese sentido, la posibilidad de una ley puede reforzar la dinámica de ejecución de De Cero a Siempre.

El proyecto de ley respalda el reto de la integralidad en la atención, que implica superar el encasillamiento de la primera infancia en unas pocas modalidades de atención, para que todas las modalidades de las diferentes entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar se ajusten y establezcan estándares de calidad que hagan posible brindar atenciones pertinentes a la primera infancia en todos los entornos y contextos.

Respaldado por la ley, De Cero a Siempre tendrá la fuerza vinculante para promover la educación inicial como un derecho fundamental para el desarrollo integral, no como un prerrequisito para la educación formal, que es lo que existe hoy en día con el “preescolar”. La disposición para que el Ministerio de Educación Nacional reglamente la educación inicial como un ciclo dentro del Sistema Educativo Nacional que cubra tanto al sector oficial como al privado, contemplando también el grado de preescolar bajo los lineamientos para la educación inicial, pueden allanar el camino para asegurar una



atención con la calidad, y no solamente la prestación de un servicio.

Es así como resulta indispensable contar con un marco jurídico suficiente que respalde y oriente las competencias propias de cada sector frente a la calidad de la atención, que las reglamente en debida forma y que amplíe su margen de acción: no es suficiente con que algunos sectores cuenten con sistemas de calidad en general, sino que también es necesario que los sectores cuenten con una reglamentación del ciclo de educación inicial, en donde se establezcan, por lo menos, las condiciones en que se debe prestar la atención, las modalidades de educación inicial, el seguimiento, la inspección, vigilancia y control de los servicios.

En materia de cobertura, la perspectiva de De Cero a Siempre es llegar progresivamente a todos los territorios del país y a la totalidad de niños y niñas en primera infancia que allí se encuentren, no solo a aquellos de los estratos socioeconómicos más bajos o que estén en situación de vulnerabilidad. En este punto el proyecto de ley requiere de mayor alcance y precisión. También en que su logro estará asociado a la cooperación con las entidades territoriales para que logren la suficiencia y cualificación del talento humano, el refuerzo de su estructura institucional, el fortalecimiento de sus capacidades de gestión integral, y la flexibilización de atenciones pertinentes a las características del contexto y la cultura. Esto último mediante la ejecución de Rutas de Atención integral particulares, y otras de medidas como canastas y costos diferenciales por región.

#### **Sostenibilidad en el financiamiento de la política**

Es primordial que el proyecto de ley refuerce las disposiciones en materia de sostenibilidad presupuestal para que los recursos para el financiamiento de la política se fortalezcan y se hagan más estables en el tiempo tanto en el orden nacional, como en el territorial. En ese orden, la incorporación de los recursos anuales para la implementación de la Política en el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo, pueden ser precisados en la norma. Adicionalmente, la disposición para que se reglamenten los esquemas de cofinanciación entre la nación y el territorio para la atención integral de la primera infancia, y la instrucción para que las entidades territoriales gestionen y ejecuten con oportunidad las fuentes financieras complementarias de la nación.

#### **La oportunidad histórica para la primera infancia**

La Comisión Intersectorial vislumbra en la coyuntura actual una ventana de oportunidad para formalizar e incrementar el nivel de vinculación de las entidades del Estado a la ejecución de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia. El trabajo de estructuración y de ejecución de la Estrategia De Cero a Siempre, que recogió los avances del país desde mediados del siglo pasado, que desarrolló múltiples ejercicios de construcción participativa y de consulta con diversos sectores de la sociedad, que ha incrementado las capacidades de los servidores del Estado en la materia y que ha conseguido importantes resultados en las metas propuestas por el gobierno en el Plan de Desarrollo

anterior, tiene la fortaleza para profundizarse y proyectarse en todo el territorio nacional con las medidas que disponga la ley.

El proyecto de ley recoge en su motivación la importancia de trabajar por el desarrollo integral de la primera infancia como una estrategia para romper el círculo de la pobreza, la violencia, y contribuir a la consolidación de la paz y la prosperidad del país, propósito en el cual la política tiene una responsabilidad crucial con las nuevas generaciones.

Por las anteriores consideraciones, para Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, es positivo elevar la Estrategia De Cero a Siempre a ley de la República e implementarla como una política de Estado que propenda por hacer efectivo el desarrollo integral de todos y cada uno de los niños y las niñas en primera infancia en Colombia.

#### **COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de abril año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso. Consideraciones del Ministerio de Educación Nacional, en once (11) folios, al Proyecto de ley número 151 de 2015 Senado, 002 de 2014 Cámara, por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia "De Cero a Siempre" y se dictan otras disposiciones.

Las presentes Consideraciones se publican en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

\* \* \*

#### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014 CÁMARA**

*por la cual se convierte en política de Estado  
el Programa de Cero a Siempre.*

Bogotá, D. C.,

Doctor

VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª No. 8-68

Ciudad

**Asunto:** Concepto jurídico sobre el **Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara**, por la cual se convierte en política de Estado el Programa de Cero a Siempre.

Señor Secretario,

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 365 de 2014.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, formula las siguientes observaciones:

### 1. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de ley 002 de 2014 Cámara se organiza en 25 artículos y dos títulos, se trata de una propuesta legislativa por medio de la cual se pretende adoptar por vía legal el programa de cero a siempre conforme a lo que a continuación se describe:

1.1. En primer lugar, se señala que el objetivo de la norma es *“elevar a la categoría de Política de Estado la Estrategia de Cero a Siempre”* (artículo 1°).

1.2. Luego, en el rango de los artículos 2° a 9°, se define la política y sus componentes asociados a la integralidad, realizaciones, entornos, ruta integral de atenciones y cobertura.

1.3. En el título 2° se alude a las líneas de acción, la conducción del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la existencia de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia y las competencias de los diferentes Ministerios y entidades participantes, a saber, Presidencia de la República, Ministerios de Educación, Cultura, Salud y Protección Social, los Departamentos de Planeación y Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

1.4. El artículo 22 dispone que las entidades deberán hacer los ajustes que se requieran para cumplir con las competencias. Así mismo, el artículo 23 preceptúa que la implementación de la política se realizará a nivel territorial. Finalmente, se prevé que la financiación se hará con los recursos asignados a través del presupuesto general de la Nación (artículo 24).

A todo esto, hay que tener en cuenta que en la exposición de motivos se precisa que la norma es necesaria puesto que en la actualidad solo se atiende un 24% de las niñas y los niños con edades que están por debajo de los cinco años y que con la transformación propuesta se persigue que el programa cobije a 2.875.000 menores.

### 2. CONSIDERACIONES

#### 2.1. La normatividad existente en materia de derechos de niñas y niños

Previo a la revisión del articulado que ahora nos ocupa, es del caso entrar a considerar la normatividad existente en la materia, a través de la cual se dimensionan y caracterizan las obligaciones del Estado con los menores. Este análisis permitirá diferenciar los elementos propios de una política estatal y la normatividad de base.

En efecto, a partir de la adopción de la Constitución Política de 1991, específicamente en virtud de la prevalencia de sus derechos, se han acentuado una serie de instituciones, normas y mecanismos de protección, retomando así la evolución que se ha ido dando paulatinamente a nivel mundial en torno a la protección del menor.

A nivel mundial se ha producido un decidido esfuerzo tendiente al amparo de los menores desde diversas perspectivas, el cual quedó condensado en la convención sobre los derechos del niño, adoptada en noviembre de 1989 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) e incorporado a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 12 de 1991, la cual, en sus 54 artículos contiene un catálogo exhaustivo de derechos y unos mecanismos para garantizarlos, entre los que sobresalen los derechos a ser tratados con igualdad (artículo 2°), a la protección y cuidado (artículo 3°), a que los derechos sean exigibles (artículo 4°), a la vida (artículo 6°), a la nacionalidad (artículo 7°), al nombre y a una familia (artículo 8°), a la libertad de expresar sus opiniones (artículos 12 y 13), a la salud (artículo 24), a la seguridad social (artículo 26), a la educación (artículo 28), a no ser sometidos a explotación (artículo 32), a abuso sexual (artículo 34), a vejámenes (artículo 37), a conflictos armados (artículo 38), a trata (artículo 11), inter alia. Se reconoce, en todo caso, el interés superior del menor (artículo 3°) que es reconocido con interés prevalente por la norma de normas (artículo 44 C. Pol.):

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

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. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Ahora bien, existen varias disposiciones del Convenio de 1989 que intensifican los deberes de cuidado y protección tanto del Estado como de la sociedad y de los padres:

i. De acuerdo con el artículo 3°, los Estados Partes *“[...] se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas [...]”*.

ii. En el artículo 8° se establece que los Estados partes se comprometen al respeto de las relaciones familiares.

iii. El artículo 9° enfatiza en la obligación de los Estados partes por velar que los niños, en principio, no sean separados de sus padres.

iv. De acuerdo con el artículo 18, los padres “*tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño*”. Adicionalmente, dicha norma establece que “*incumbirá a [ellos] o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño*”.

Esta tipología de normas, de acuerdo a lo que ha indicado la Alta Corporación, se integran al bloque de constitucionalidad:

[...] En suma, las Reglas de Beijing (que en sí mismas no son obligatorias por tratarse de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas) codifican y sistematizan estándares mínimos que, al provenir de tratados ratificados y normas consuetudinarias internacionales sobre derechos humanos vinculantes para el país -y que en su mayoría forman parte del bloque de constitucionalidad<sup>1</sup>, son obligatorios como parte del ordenamiento interno colombiano, en virtud de lo dispuesto en los artículos 9°, 44, 93 y 94 de la Constitución Política, y deben en consecuencia ser respetados en todos los casos de procesamiento de menores de edad por violación de la ley penal [...]<sup>2</sup>.

Teniendo en cuenta esta sensibilidad sobre el trato a los menores, es indudable que, actualmente, un Estado que no priorice en los niños y que, además, no concrete tal prioridad en medidas efectivas de protección a los mismos, socava su legitimidad. En últimas, termina siendo una entelequia de la cual no es posible aguardar una aspiración de bienestar, una amalgama anodina que no la nutre la sensibilidad sino su propia veledad.

A partir de la diversidad de normas nacionales e instrumentos internacionales, es pertinente señalar que el menor tiene una protección especial reforzada y así se desprende de la revisión de varios de los artículos constitucionales que tratan la materia y cuya

raíz es, naturalmente, el artículo 13 de la Constitución Política. En todo caso, el artículo 44 del mismo ordenamiento contempla un espectro de protección que involucra aspectos como la salud que, acorde con lo expresado por la Corte Constitucional, es un derecho fundamental<sup>3</sup>. Tampoco puede olvidarse lo previsto en la Ley 1098 del 2006 que en varias de sus disposiciones destaca la obligación alimentaria (artículos 17, 24, 41, 46, 59 y 111 y s.s.).

El Estado Social de Derecho, una de las construcciones más avanzadas del constitucionalismo moderno, es prolífico en mecanismos y herramientas que permiten, como lo ha expuesto el profesor Luigi Ferrajoli<sup>4</sup>, resguardar al más débil. Entre nosotros, el esquema garantista no es la excepción. Por el contrario, además de ser abundante, enfatiza en ciertos sectores de la población. Así mismo, no hay que pasar por alto que la protección respecto de los menores, tal y como se exhibe en el proyecto de ley, ya tiene una regulación que está consagrada en los artículos 42, 44, 45, 50, 67, *inter alia*, de la Constitución Política, normatividad que establece preceptos especiales frente a la niñez, en sus diferentes fases y tendiente a la accesibilidad de diversos servicios consustanciales a la condición humana.

Entre nosotros, en el año 2006, el legislador expidió un código que, entre otros puntos, persigue la atención integral a la niñez. A juzgar por la nueva propuesta que se hace, el esfuerzo habría resultado inacabado. Por tal motivo, es importante profundizar en dicha norma para los presentes efectos.

En primer lugar, en el artículo 1° del Código se destaca el propósito de “[...] *garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión* [...]”.

Los principios contenidos en dicha norma (artículos 5° a 16) recaban en los aspectos propios de ese garantismo y su aplicación práctica. El carácter prevalente de las normas que se adoptan, las cláusulas *pro homine* y *pro niño*, el ámbito de la protección y su financiamiento, el carácter superior y prevalente de los derechos de los niños, la exigibilidad de los mismos y el deber de vigilancia del Estado, estructuran un caleidoscopio que, de entrada, no presentaría fisura alguna.

Ya en el plano de los derechos, se evidencia, lo siguiente:

- Un ambiente sano (artículo 17).
- El derecho a la salud (artículo 27).
- En cuanto a la focalización, respecto a los niños de 0 a 6 años, se indica:

**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

<sup>1</sup> El bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Carta Política -entre otros en los artículos 9°, 93, 94, 214, 53 y 102-. Ver, a este respecto, entre otras, las sentencias C-225 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-578 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-358 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-191 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Entre las normas convencionales y consuetudinarias que la Corte ha identificado como parte del bloque de constitucionalidad se incluyen aquellas que consagran los derechos de los niños (sentencia C-1068 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería), las que se incluyen en los tratados de Derecho Internacional Humanitario (sentencias C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, y C-578 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-203 de 8 de marzo de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>3</sup> *Cfr* CORTE CONSTITUCIONAL, sentencias C-463 de 14 de mayo de 2008, M. P. Jaime Araújo Rentería y T-760 de 31 de julio de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>4</sup> FERRAJOLI, Luigi. DERECHOS Y GARANTÍAS, LA LEY DEL MAS DÉBIL. Editorial. Trotta Madrid 2001.



(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 imposterables 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. [Énfasis fuera del texto].

La imposterabilidad del derecho a la atención en salud conduce al aseguramiento universal como población prioritaria.

– En el artículo 36 se regula lo concerniente al tratamiento a los niños discapacitados y en el numeral 2, se consagra:

[...] 2. Todo niño, niña o adolescente que presente anomalías congénitas o algún tipo de discapacidad, **tendrá derecho a recibir atención, diagnóstico, tratamiento especializado, rehabilitación y cuidados especiales en salud**, educación, orientación y apoyo a los miembros de la familia o a las personas responsables de su cuidado y atención. Igualmente tendrán derecho a la educación gratuita en las entidades especializadas para el efecto.

Corresponderá al Gobierno Nacional determinar las instituciones de salud y educación que atenderán estos derechos. Al igual que el ente nacional encargado del pago respectivo y del trámite del cobro pertinente. [Énfasis fuera del texto].

– Entre los deberes del Estado (artículo 41), se encuentra el siguiente:

[...] 11. **Garantizar y proteger la cobertura y calidad de la atención a las mujeres gestantes y durante el parto**; de manera integral durante los primeros cinco (5) años de vida del niño, **mediante servicios y programas de atención gratuita de calidad, incluida la vacunación obligatoria contra toda enfermedad prevenible**, con agencia de responsabilidad familiar [...]. [Énfasis fuera del texto].

– Se incluye, así mismo, un artículo relativo a las obligaciones del sistema de seguridad social en salud (artículo 46), dentro de estas están las medidas de prevención y acceso gratuito a la atención en salud.

– El Código crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia (artículos 201 a 207) y enuncia los organismos que cumplen labores de inspección, vigilancia y control (artículos 208 a 214).

A todo esto, es de resaltar que la legislación posterior ha considerado al menor tanto de forma específica como asociada a otros sectores que exigen de una protección especial. Es así como, desde la primera de las perspectivas anotadas, se han expedido las siguientes normas:

– **Ley 1146 de 2007**, por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente;

– **Ley 1209 de 2008**, por medio de la cual se establecen normas de seguridad en piscinas;

– **Ley 1295 de 2009**, por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la

primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén;

– **Ley 1329 de 2009**, por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes;

– **Ley 1388 de 2010**, por el derecho a la vida de los niños con cáncer en Colombia.

– **Ley 1652 de 2013**, por medio de la cual se dictan disposiciones acerca de la entrevista y el testimonio en procesos penales de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales.

A su turno, y en asocio con la segunda faceta de protección, las normas sobre discapacidad han contemplado un tratamiento especial, verbigracia, la **Ley 1237 de 2008**, por medio de la cual se promueven, fomentan y difunden las habilidades, talentos y las manifestaciones artísticas y culturales de la población con algún tipo de Limitación Física, Síquica o Sensorial; la **Ley 1346 de 2009**, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas, el 13 de diciembre de 2006; o la **Ley 1618 de 2013**, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Adicionalmente, es de indicar que dentro del campo de la protección en salud se encuentran referentes como la **Ley 1335 de 2009**, relativa a: “Disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana”; la **Ley 1355 de 2009**, por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención. Es más, en la **Ley 1438 de 2011**, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, se incluyó un capítulo específico de accesibilidad en salud para la infancia y adolescencia (Título III, artículos 17 a 21).

## 2.2. La estrategia de cero a siempre y la elaboración y desarrollo de una política de Estado

En este punto es de resaltar que la ley del plan (2011-2014), adoptada mediante la Ley 1450 de 2011, artículos 136 a 137, contempla la estrategia de atención a la primera infancia. En buena medida, dicha estrategia está contenida en la Ley 1295 de 2009 norma que, previa a su sanción, fue revisada por la Corte Constitucional<sup>5</sup>.

En ese sentido, es oportuno expresar que tal norma trata elementos de base para las niñas y los niños de primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén:

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-036 de 27 de enero de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

i. El objeto de la ley consiste en mejorar la calidad de las madres gestantes y de las niñas y los niños menores de 6 años de forma progresiva, incluyendo la alimentación, nutrición, educación inicial y salud. No obstante, en el artículo 2° se estipula que deben garantizarse los derechos consagrados en la Constitución.

ii. Con el fin de llevar a cabo la atención integral, se propone coordinar los esfuerzos entre los Ministerios de Hacienda, Educación, Protección Social (Salud y Protección Social y Trabajo) e ICBF, bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Esta regulación así como lo enunciado en el primer acápite de estas reflexiones contiene los elementos sustanciales que nutren el desarrollo de una política de Estado, la cual no debe estar contenida en una ley de modo restrictivo.

Ahora bien, y como se desprende de la lectura de su articulado, el proyecto de ley se dirige a entablar una política para garantizar la atención integral de los menores entre 0 y 6 años, de allí que resulte menester tener presente lo que envuelve la noción de política como compendio de normas, recursos y estrategias coherentes y articuladas, medibles y comparables para llegar a una finalidad. Al respecto, se ha expresado.

[...] Entiéndase la política como ciencia y arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses.

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. La política también es una actividad de comunicación pública.

La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas. Las políticas se clasificarían en regulatorias, distributivas y redistributivas.

La política como finalmente lo señala Luis Aguilar Villanueva es entonces un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones de conflictos y transacciones convenientes.

Para su estudio haremos la siguiente división: policy analysis (buscar la mejor Política Pública en términos de eficiencia y equidad) y el estudio de la elaboración de políticas (policy-making study) orientando positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político administrativo dado o un gobierno particular en las Políticas Públicas. Cada una de estas partes conlleva a un profundizar más sobre este tema, generando así una mayor una idea complementaria [...]<sup>6</sup>.

Acorde con lo que se viene tratando, en cuanto a los componentes se debe tener en cuenta que:

[...] Los tres componentes principales de cualquier política son: los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan); los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de **regulación**, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos.

El diseño de una estrategia no es tarea de una sola persona u organización. Tampoco se trata de una política que pueda promoverse en forma tecnocrática, por un grupo de expertos o instituciones especializadas, es decir, tienen que ser un conjunto de actores los cuales interactúen y negocien, obteniendo así una Política Pública que logre beneficios convergentes a todos los involucrados

[...] <sup>7</sup>. [Énfasis fuera del texto].

Igualmente, ciertos autores proponen como definición de política pública la siguiente:

[...] un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos a instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener<sup>8</sup>.

Si bien se reconoce en ella un carácter polisémico y de algún grado de complejidad, para lo que nos concierne, una política no puede ser subsumida en una ley ni una ley puede ser considerada como una política. Aunque pueden existir diferencias entre las definiciones, existe un lugar común y es aquel según el cual no debe confundirse la regulación o la normatividad con la política. Es más, el esfuerzo que hace el legislador, contiene uno de los componentes de la política, vale decir, establecer la serie de principios, derechos y prestaciones que deben ser tenidos en cuenta para la formulación, implementación, desarrollo y ejecución de la política.

De esta manera y como comentario general a la iniciativa, se estima que la propuesta busca normar aspectos de la formulación de la política que, o no deben ser incorporados a una ley o que ya existen en las leyes que se han expedido en materia de protección al menor.

En ese orden, se insiste que la función del legislador no puede ser la de reiterar lo contemplado en normas preexistentes sino la de establecer cuál puede ser la fisura normativa en el sistema, uno de cuyos dramas es que, como lo enseñó el profesor austríaco Hans Kelsen, es una “ciencia” del deber ser y no del ser<sup>9</sup>. Desde luego, el incumplimiento de una norma no supone que deba expedirse otra

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> Gavilanes, Raúl. “Hacia una definición del concepto de “política pública”. Revista *Desafíos*, Bogotá, I semestre de 2009, pág. 156. En: revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377 [Acceso 12 de agosto de 2014].

<sup>9</sup> Cfr. TEORÍA PURA DEL DERECHO. En: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1039> [Acceso 12 de agosto de 2014].

<sup>6</sup> Cfr. <http://www.unla.mx/iusunla18/ieflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20web.htm> [Acceso 12 de agosto de 2014].

disposición para lograr que la misma se acate. La inexistencia de un diagnóstico conduciría a concluir que la redundancia normativa no necesariamente fortalece la regulación de una temática sino que, más bien, refleja el que se puede denominar como “hiato de ejecutabilidad”, vale decir, la distancia que existe entre la proposición normativa, su aplicación y su ejecución<sup>10</sup>. Esa distancia -que siempre existirá en mayor o menor medida- entre la norma y su cumplimiento permite recordar ese aforismo, que además era un contrasentido, y que recorrió las colonias hispánicas según el cual la ley “*se obedece pero no se cumple*”, a la espera de una decisión ulterior que permitiera su aplicación<sup>11</sup> y, así sucesivamente.

### 2.3. *Comentarios específicos al proyecto*

Sin perjuicio de lo que se ha manifestado hasta el momento, sobre el articulado de la propuesta sub examine se pasa a puntualizar lo siguiente:

i. Como ya quedó expresado, en relación con el artículo 1° del Proyecto de ley 002 de 2014 (C), no es técnico que el legislador eleve a política pública una estrategia. En primer lugar, una estrategia no puede asimilarse a una política. En segundo lugar, la política pública como tal ya existe y está formulada y se funda, entre otras, en las normas, recursos, procedimientos, etc., que la conforman. De esta forma, si bien es loable que se preserve y continúe con el objetivo propuesto, no es el escenario para hacerlo ni compete al legislador regularlo del modo que se quiere en esta ocasión. Igual reflexión debe realizarse frente al artículo 2°, sin pasar por alto que la Ley 1295 de 2009 ya se había pronunciado sobre el particular.

ii. En lo que tiene que ver con los artículos 3° y 4°, además de que ya existe un criterio respecto de desarrollo integral y protección integral, es de resaltar que no hay claridad en su definición, mutatis mutandis, lo consagrado en el Proyecto de ley 002 de 2014 (C) no especifica que debe entenderse por ello máxime si lo integral, no solo está en lo atinente al desarrollo, la protección y la atención (artículo 7°), sino que también se encuentra en las realizaciones (artículo 5°).

iii. En punto a la forma de organización del Gobierno en la materia (artículo 13), la creación de Comisiones Intersectoriales es un tema que el legislador dejó en manos del Ejecutivo a través de la Ley 489 de 1998, artículo 45. Ahora bien, si el Congreso considera del caso su creación sería una modificación de estructura de la administración, para lo cual se deberá contar con el aval gubernamental.

Así, al revisar el artículo 154 constitucional se advierte que solo podrán ser dictadas o reformadas

por iniciativa gubernamental las leyes que se refieren, entre otras, al numeral 7 del artículo 150, es decir, las relativas a la estructura de la administración.

En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha indicado:

[...] La Corte ha declarado la inexequibilidad de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; (iii) ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones; (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún Ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...]<sup>12</sup>.

### **Este criterio lo ha reiterado en la siguiente decisión:**

[...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones<sup>13</sup>. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos<sup>14</sup>.

No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7 del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior<sup>15</sup>.

En ese orden de ideas, en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que “*i) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control*”<sup>16</sup>, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la con-

<sup>10</sup> Este tema está expresado como un drama del derecho actual, que pareciera exigir de otra forma que apalque la anterior, aún de la misma jerarquía. Cfr. EL DESAFÍO CÍNICO seguido de EL DERECHO CIVILIZADOR Óscar Reyes M., ediciones Desde Abajo, Bogotá, D. C., marzo de 2003, pág. 216

<sup>11</sup> Cfr. LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA, Consolidación institucional de libertades individuales y derechos sociales, Jorge Orlando Melo González. En: *Revista Credencial Historia*, (Bogotá-Colombia). Edición 156, diciembre de 2002.

<sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-889 de 1° de noviembre de 2006 M.P. Manuel Cepeda Espinosa.

<sup>13</sup> Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>14</sup> Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbo-nell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>15</sup> Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>16</sup> Sentencia C-299 de 1994 M. P. Antonio Barrera Carbo-nell.



tratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras [...] <sup>17</sup>.

**Y en relación con Consejos Asesores, se ha precisado:**

[...] la Corte considera que además de la voluntad explícita de crear un “*órgano del orden nacional*”, en los artículos objetados se le atribuyen a este, funciones que de ordinario corresponden a los organismos administrativos nacionales. En ese orden de ideas, se debe resaltar que la voluntad explícita de creación de una entidad u órgano del orden nacional no puede tomarse simplemente como indicadora del ámbito de proyección de las funciones, sin relación alguna con la estructuración del Estado. Por el contrario, a juicio de esta Corporación, dicha mención debe entenderse inevitablemente referida a los términos del artículo 150-7, cuando, en concordancia con el artículo 113 de la Constitución, señala que al Congreso de la República mediante ley, le corresponde crear otras entidades del orden nacional. Empero, debe aclararse que esta función de crear otras entidades u órganos del orden nacional contenido, entre otras, en el mencionado artículo 150-7, no reviste en el marco de la actual Constitución como sí sucedía en el pasado, calidad de inescindible con la de determinar la estructura de la Administración Nacional <sup>18</sup>.

Se trata, siguiendo el texto del numeral 7 del artículo 150, de funciones que evidentemente competen al Congreso mediante ley, pero que pueden ser ejercitadas en forma independiente por el legislador, sin que de manera necesaria una condicione a la otra. Así las cosas, en el numeral 7 del artículo 150, atendida su redacción, cabe distinguir las funciones de i) de terminar la estructura de la administración nacional; ii) la de crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos “*y otras entidades del orden nacional*”; iii) crear o autorizar la creación de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

Ahora bien, en el presente caso es claro que además de tratarse de la creación de un órgano del orden nacional (se reitera, por expresa decisión legislativa) la existencia del Consejo está llamada a afectar la estructura de la Administración Nacional. Para el efecto bastaría con reparar que mediante el artículo [...] del proyecto, se asigna una función a órganos de la Administración como son los Ministros, pues se señala que ellos integrarán conjuntamente con representantes de organizaciones de origen y base privada, el Consejo Profesional Nacional de Bacteriología [...] <sup>19</sup>.

Desde esta óptica, mientras en la propuesta no exista aval gubernamental se está desconociendo postulados constitucionales.

iv. En lo concerniente al artículo 18 de la propuesta, es dable enfatizar que la atribución de funciones de “*inspección, vigilancia y control al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las entidades territoriales*”, rebasa las competencias del Ministerio de Salud y Protección Social e incluso substraer la función medular que tiene la Superintendencia Nacional de Salud, aspectos que entrañan un cambio en la estructura de la administración en los términos que se han señalado y, como consecuencia de ello, se haría evidente un problema de constitucionalidad.

v. Finalmente, la previsión según la cual los recursos serán asignados a través de la ley del presupuesto general (artículo 24), desconoce la participación financiera de las entidades territoriales y las competencias que les han sido asignadas.

En todo caso, tal decisión debe contar con la aquiescencia o, por lo menos, concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta lo previsto en las Leyes 819 de 2003, marco fiscal, 1473 de 2011, regla fiscal, y 1695 de 2013, acerca del incidente de impacto fiscal, y, naturalmente, el Acto Legislativo 03 de 2011 de sostenibilidad fiscal <sup>20</sup> Sobre el particular, la Corte Constitucional ha insistido:

[...] Encuentra la Sala que a este respecto el Acto Legislativo replica otras modalidades de análisis fiscal de decisiones estatales, como sucede con los lineamientos que las normas orgánicas sobre marco fiscal de mediano plazo fijan al legislador, respecto de proyectos de ley con incidencia fiscal. A este respecto la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que si bien el Congreso debe contemplar la incidencia fiscal de la medida, en todo caso quien tiene la competencia general para evidenciar la incompatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo es el Gobierno. Por ende, en caso que el Ejecutivo dé concepto favorable a esas regulaciones o simplemente no cuestione las razones dadas por el Congreso sobre la materia, no es viable concluir la afectación de la regulación orgánica de índole presupuestal [...] <sup>21</sup>.

Como se observa, el Proyecto de ley 002 de 2014 (C) no efectúa un análisis fiscal por lo que tendrá otro problema de constitucionalidad.

En ese orden, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,

  
ALEJANDRO GAVIRIA URIBE  
Ministro de Salud y Protección Social

<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-251 de 6 de abril de 2011 M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

<sup>18</sup> Al respecto el ordinal 9º del artículo 76 de la Constitución tal como regía hasta el 4 de julio de 1991 disponía que correspondía al Congreso mediante ley: “... *Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos...*”.

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-482 de 25 de junio de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>20</sup> Disposición declarada exequible, cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-288 de 18 de abril de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>21</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-288 de 18 de abril de 2012, citada.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de abril año dos mil quince (2015).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*, Concepto del Ministro de Salud y Protección Social, señor Alejandro Gaviria Uribe,” en quince (15) folios, **al Proyecto de ley 151 de 2015 Senado, 002 de 2014 Cámara, por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia “de cero a siempre” y se dictan otras disposiciones.**

El presente Concepto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

\*\*\*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL INSTITUTO  
COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE  
2014 CÁMARA, 010 DE 2013 SENADO**

*por la cual se convierte en política de Estado  
la estrategia De Cero a Siempre.*

10400/E-2014-144200-0101

Bogotá, D. C.,

Doctor

VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ

Secretario General Comisión Séptima

Congreso de la República

Cra. 7ª N° 8-68 Piso 5°

Ciudad

**Asunto:** Concepto sobre el **Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, 010 de 2013 Senado, por la cual se convierte en política de Estado la estrategia De Cero a Siempre.**

Cordial saludo:

De manera atenta y en atención a la solicitud de concepto frente a la iniciativa legislativa relacionada en el asunto, nos permitimos remitir a su despacho el concepto jurídico y técnico elaborado conjuntamente en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), de la cual el Instituto hace parte.

Vale la pena señalar que la CIPI tiene como objeto coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo esta

la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados<sup>1</sup>.

Atentamente,



LUISA MARINA BALLESTEROS ARISTIZABAL  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia: H.R. Angela María Robledo- Cra. 7ª No 8-68 / H.R. Eduardo José Tous De La Ossa- Cra. 7ª No 8-68

Anexo: Concepto Jurídico y Técnico a Proyecto de Ley en siete (7) folios.

OJ/GCC/Proyecto/ Patricia Rodríguez B/ Revisó: Paulo Realpe

**CONCEPTO JURÍDICO Y TÉCNICO  
A PROYECTO DE LEY**

**COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA  
ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA IN-  
FANCIA**

**Número y nombre del Proyecto de ley número 002 de 2014, por la cual se convierte en política de Estado la estrategia “De Cero a Siempre”.**

Respecto al título del proyecto de ley se sugiere que sea: *por la cual se establece la política para el desarrollo integral de la primera infancia “De Cero a Siempre” y se dictan otras disposiciones.*

**Marco Constitucional**

En 1991 el país ratifica la Convención Internacional de los Derechos de los Niños mediante la Ley 12, en la que se inicia el tránsito de la doctrina de la situación irregular a la de la protección integral. En ese mismo año se consagra en la Constitución Política el artículo 44 que incorpora los derechos de los niños y las niñas, señala su prevalencia sobre los derechos de los demás y define las responsabilidades de la familia, la sociedad y el Estado para garantizarlos.

El bloque de constitucionalidad determina las obligaciones del Estado colombiano en materia de promoción, protección, garantía y restablecimiento de derechos de los niños y niñas. Estos se encuentran positivizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 25 - 26), Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principios 2° y 7°), Convención de los Derechos del Niño de 1989 (artículos 27 y 28), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13), Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 19), Protocolo de San Salvador (artículos 13, 15, 16 y 17) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

**Marco Legal**

La **Ley 1098 de 2006** por la cual Colombia expide el “**Código de la Infancia y la Adolescencia**” y a partir de la cual el país cuenta con un instrumento jurídico coherente con las premisas y postulados éticos que definen la perspectiva de derechos. Establece una nueva concepción respecto a la función del Estado, la familia y la sociedad civil como corresponsables en cuanto a deberes y garantía de los derechos de los niños y las niñas.

Dentro de los desarrollos de la Ley 1098 del 2006, se hace explícito en el artículo 29 el derecho al desarrollo integral en la primera infancia, definiendo que

<sup>1</sup> Decreto 4875 de 2011.

*“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 niñas” (negrilla fuera del texto).*

Con base a esta disposición, se respalda jurídicamente la transición que se ha venido dando en las últimas décadas de posturas centradas en la situación irregular a la protección integral, como legitimador de un enfoque centrado en la perspectiva de derechos. Igualmente, hace explícita la prevalencia de los derechos de los niños y de las niñas y en general, pone al país en armonía normativa con lo definido por la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Bajo este entendido, el cumplimiento de los derechos de la primera infancia se reconoce como un asunto que involucra a las familias y a la sociedad y le atañe al Estado por cuanto es directamente responsable de garantizar las condiciones materiales, jurídicas e institucionales para promoverlos, garantizarlos y protegerlos en su conjunto, por ser prevalentes sobre los derechos de los demás, a través de mecanismos expeditos contruidos con criterios de accesibilidad, disponibilidad, permanencia, aceptabilidad social y universalidad.

Por su parte, la Ley 1295 de 2009 *por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén*, configura a manera de acción afirmativa un marco de acción intersectorial y territorial para la atención integral a la primera infancia, ha servido de “norma puente”, a pesar de que posee un nivel de generalidad que no ha sido desarrollado reglamentariamente y por lo cual ha amplificado las tensiones que subyacen a las lógicas sectorial y poblacional. Sin embargo, ha servido de apoyo para la puesta en marcha de la “Estrategia de Cero a Siempre” y en esta medida, ha sido útil para la inclusión social de la población infantil en condición de vulnerabilidad.

La Ley 115 de 1994, *por la cual se expide la Ley General de Educación*, contempla el carácter constitucional dual de la educación, es decir, como derecho y como servicio público. Particularmente, consagra la educación en la primera infancia bajo el concepto de “educación preescolar” en el ámbito de la educación formal.

En el plano legal, existe una disparidad entre el texto de la Ley General de Educación –Ley 115 de 1994–, sus decretos reglamentarios y el Código de la Infancia y la Adolescencia –Ley 1098 de 2006–, de modo que la administración pública en el sector educativo y el sector social, tiene la posibilidad de optar por la garantía del derecho a la educación inicial de los niños y niñas, mediante una atención

parcial o integral según se asuma una u otra ley. Así mismo, las lógicas sectorial y poblacional, que fundamentan las competencias y funciones administrativas del Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en relación con la primera infancia, se superponen a pesar de la existencia de “principios y reglas puente”, como el Código de Infancia y la Ley 1295 de 2009, generando fricciones en la atención a nivel territorial. Igualmente, el Sistema General de Participaciones instituido con la Ley 715 de 2001, obliga la asignación de presupuesto específico dirigido a garantizar el derecho a la educación en la primera infancia, con fundamento en el concepto clásico de educación preescolar y en consecuencia, desconoce el concepto de atención integral a la primera infancia y carece del nivel de coordinación sectorial necesario para lograr dicha atención integral.

De lo anterior se colige que, en el ordenamiento jurídico colombiano coexisten dos desarrollos legales en relación con la educación en la primera infancia. De un lado, las normas del sector educativo fundadas en el artículo 67 de la Constitución Política, la Ley General de Educación 115 de 1994 y sus Decretos Reglamentarios 1860 de 1994 y 2247 de 1997, que establecen la educación en la primera infancia a partir del concepto clásico de “educación preescolar”, el cual se limita al ámbito de la educación formal y prepara a la niña y al niño para el ingreso a la educación formal. Y de otro lado, las normas propias del sector social representadas en el bloque de constitucionalidad por la Convención de Derechos del Niño, la Observación General número 7 de 2005 “Realización de los derechos del niño en la primera infancia” del Comité de los Derechos del Niño y el Código de la Infancia y la Adolescencia –Ley Estatutaria 1098 de 2006–, normas e instrumentos jurídicos que consagran la educación en la primera infancia siguiendo la categoría jurídica de derecho a la “educación inicial”, que se basa en el concepto de potenciamiento del desarrollo integral del niño y la niña.

Dado que el bloque de constitucionalidad expresado en la Convención de los Derechos del Niño, aprobada mediante Ley 12 de 1991, las normas subsiguientes hasta el Código de la Infancia y la Adolescencia tienen un carácter más comprensivo y abarcativo respecto del desarrollo integral de la primera infancia, que el expresado en la Ley 115 de 1994, se sugiere mediante el presente proyecto de ley, dirimir la disparidad e inconsistencia expresada con anterioridad, formalizando la educación inicial como el ciclo educativo durante la primera infancia caracterizado principalmente por enmarcarse en los postulados planteados desde la perspectiva de la atención integral.

#### Comentarios a la exposición de motivos

Es importante anotar que el proyecto de ley reconoce que la prioridad que tiene la primera infancia no admite una estrategia fragmentada ni pensada a corto plazo. Así mismo, que los objetivos para el desarrollo integral de la primera infancia suponen una visión estratégica, de largo aliento, con una arquitectura institucional no fragmentada ni sectorizada, que debe comprometer formalmente a todos los sectores del Estado, congregar esfuerzos econó-

micos, técnicos y de decisión política, y trascender múltiples periodos gubernamentales.

De esta manera, se resalta que gestionar una política poblacional implica una arquitectura institucional no fragmentada ni sectorizada y el mencionado proyecto rescata un esquema intersectorial.

Trabajar por el desarrollo integral de la primera infancia constituye una de las estrategias claves para romper el círculo de la pobreza, la violencia, y lograr la consolidación de la paz y la prosperidad de un país planteada por reconocidos economistas de talla internacional.

Consecuente con este planteamiento durante los últimos cuatro años se estructuró y se inició la implementación de la estrategia nacional de atención integral a la primera infancia “*De Cero a Siempre*”.

La familia, la sociedad y el Estado están en la obligación de garantizar la atención integral en torno a la educación inicial, la salud, la nutrición, la recreación, la participación, el ejercicio de la ciudadanía, entre otros aspectos, de los niños y las niñas menores de seis años desde la preconcepción.

La política para el desarrollo integral de la primera infancia deber buscar universalizar la atención integral a todos los niños y niñas colombianos y no colombianos, menores de seis años, que residan en el país

Que en particular frente al componente educativo, se reconocerá a la educación inicial como el ciclo educativo durante la primera infancia, el cual será desarrollado bajo los parámetros de la atención integral.

A continuación se realizan sugerencias sobre el contenido del artículo propuesto.

ARTÍCULO CONTENIDO EN LA PROPUESTA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> La presente ley tiene por objeto elevar a la categoría de Política de Estado la Estrategia Cero a Siempre la cual busca promover el desarrollo integral de los niños y niñas a través de una atención integral enmarcada en el enfoque de derechos y protección integral.	Artículo 1°. <i>Objeto de la ley.</i> La presente ley tiene por objeto elevar a la categoría de Política de Estado la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, la cual busca promover el desarrollo integral y la garantía de derechos de los niños y las niñas a través de una atención integral enmarcada en el enfoque de derechos y la doctrina de protección integral.
Artículo 2°. <i>Política De Cero a Siempre.</i> La política De Cero a Siempre, 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, las estructuras institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el gobierno y que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral de los niños y niñas, desde el momento de su gestación hasta los 6 años de edad.	Artículo 2°. <i>Política de Desarrollo Integral de la Primera Infancia.</i> La política “De Cero a Siempre”, 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, las estructuras y roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el gobierno y que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral de los niños y niñas, desde el momento de su gestación hasta los 6 años de edad.
Artículo 3°. <i>Desarrollo integral.</i> Entiéndase por desarrollo integral un proceso complejo y de permanente cambio que vive el sujeto en busca de su progresiva autonomía.	Artículo 3°. <i>Desarrollo integral.</i> Entiéndase por desarrollo integral un proceso complejo y de permanente cambio, que garantizará a todos los niños y las niñas en primera infancia del país, las condiciones necesarias para su óptimo y pleno desarrollo, en busca de su progresiva autonomía. El desarrollo integral en tanto derecho, conforme a lo expresado por la Ley 1098 en su artículo 29 es el fin y propósito principal de la presente ley.
Artículo 4°. <i>Protección integral.</i> Entiéndase por protección integral la doctrina en la que se enmarca y hace posible el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de la primera infancia. En torno del reconocimiento de la titularidad de los derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración, y su restablecimiento cuando han sido vulnerados, se configuran políticas, planes, programas y acciones encaminadas a asegurar la atención integral (educación inicial, salud, nutrición, acompañamiento psicosocial, entre otros) a los niños y niñas, desde la gestación y hasta los 6 años de edad.	Artículo 4°. <i>Protección integral.</i> Entiéndase por protección integral la doctrina en la que se enmarca y hace posible el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de la primera infancia. En torno del reconocimiento de la titularidad de los derechos, la garantía y cumplimiento de estos, la prevención de su amenaza o vulneración, y su restablecimiento cuando han sido vulnerados, se configuran políticas, planes, programas y acciones encaminadas a asegurar la atención integral (educación inicial, salud, nutrición, recreación, participación y ejercicio de la ciudadanía acompañamiento psicosocial), a los niños y niñas, desde la preconcepción hasta los 6 años de edad.
Artículo 5°. <i>Las realizaciones.</i> Entiéndase por realizaciones a las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral.	Artículo 5°. <i>Las realizaciones.</i> Son las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral. El Estado colombiano se compromete a trabajar para que cada niño y niña en tiempo presente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuente con padre, madre o cuidadores principales que lo acojan y pongan en práctica pautas de crianza que favorezcan su desarrollo integral.</li> <li>• Vivan y disfruten del nivel más alto posible de salud.</li> <li>• Gocen y mantengan un estado nutricional adecuado.</li> <li>• Crezcan en entornos que favorezcan su desarrollo.</li> <li>• Construyan su identidad en un marco de diversidad.</li> <li>• Expresen sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos sean tenidos en cuenta.</li> <li>• Crezcan en entornos que promuevan sus derechos y actúen ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.</li> </ul>



ARTÍCULO CONTENIDO EN LA PROPUESTA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>Artículo 6°. <i>Los entornos</i>. Los entornos son espacios físicos, sociales y culturales diversos, donde habitan los seres humanos, en los que se produce una intensa y continua interacción entre ellos y con el contexto que les rodea (espacio físico y biológico, ecosistema, comunidad, cultura y sociedad en general). Promueven y son determinantes para la construcción de la vida subjetiva y cotidiana de los niños y niñas en la medida que los vinculan con la vida social, histórica, cultural, política y económica del territorio al que pertenecen.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Los entornos</i>. Entiéndase por entornos los espacios físicos, sociales y culturales diversos en que los niños y niñas se desenvuelven, con los que interactúan y que son determinantes para su desarrollo integral, como el hogar, los entornos de salud y educativo, los espacios públicos, entre otros. El Estado colombiano se compromete a que en ellos se promueva la protección de sus derechos se cuide su integridad física emocional y social y se les proteja de cualquier forma de violencia de manera tal que los niños y niñas puedan hacer un ejercicio pleno de sus derechos.</p>
<p>Artículo 7°. <i>La atención integral</i>. Es el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños, niñas y adolescentes, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial. Las entidades responsables del nivel nacional y territorial harán todos los arreglos institucionales necesarios para asegurar que la perspectiva de atención integral se materialice en todas las modalidades de atención, proyectos y servicios que los diferentes sectores del orden nacional o territorial orienten hacia esta población.</p>	
	<p>Artículo 8°. <i>Educación inicial</i>. Constitúyase a la Educación Inicial con perspectiva de Atención Integral en un Ciclo del Sistema Educativo Nacional dirigido a los niños y niñas menores de seis (6) años de edad. Lo anterior dejando un grado con un solo nivel de educación obligatoria como lo define la Constitución Nacional. Para su puesta en marcha, todas las modalidades y servicios implementados por las entidades del gobierno, inclusive el grado preescolar, deberán ajustarse al ciclo de Educación Inicial con Perspectiva de Atención Inicial. El Gobierno reglamentará la materia.</p> <p>Parágrafo. <i>Sistema de gestión de la calidad para la educación inicial</i>. El Ministerio de Educación Nacional deberá regular los aspectos relativos a la adecuada operación con calidad de las modalidades de educación inicial con perspectiva de atención integral, tanto de las entidades públicas como de las privadas.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Ruta Integral de Atenciones (RIA)</i>. La RIA contiene el conjunto de atenciones que el país ha acordado deben asegurarse tanto a la familia como a las gestante y a la niña o al niño, según su momento o edad y el entorno en que se encuentren, con el fin de garantizar condiciones favorables a su desarrollo. Permite a los territorios organizar, dar pertinencia y consistencia a la oferta a través de la cual se prestan las atenciones allí relacionadas, asegurando que se articulen y que lleguen armónicamente a cada niño y cada niña en sus entornos cotidianos y de acuerdo con su edad, contexto y condición.</p>	<p>Artículo 9°. <i>Ruta Integral de Atenciones (RIA)</i>. Entiéndase por Ruta Integral de Atenciones el conjunto de acciones intencionadas de Estado dirigidas a la familia, a las gestantes y a la niña o niño según su momento o edad y el entorno en que él o ella se encuentren, con el fin de garantizar las condiciones más favorables para su desarrollo. Deberá asegurarse que todas las entidades territoriales comenzando por el orden nacional, desarrollen una RIA que permita organizar, dar pertinencia y consistencia a la oferta a través de la cual se prestan las atenciones, asegurando que estas se articulen y lleguen armónicamente a través de los entornos a cada niño, cada niña y sus familias, reconociendo y respetando sus características socioculturales.</p>
<p>Artículo 9°. <i>Cobertura</i>. La política De Cero a Siempre se implementará en todos y cada uno de los territorios del país, atendiendo su diversidad y con un enfoque diferencial y poblacional. La totalidad de los niños y niñas en Primera Infancia deben ser atendidos en el marco de la integralidad definida por la política De Cero a Siempre.</p>	<p>Artículo 10. <i>Cobertura</i>. La política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, se implementará en todos y cada uno de los territorios del país, atendiendo su diversidad y con un enfoque diferencial y poblacional. La cobertura deberá contar con la concurrencia tanto de actores públicos como actores privados. La totalidad de los niños y niñas en Primera Infancia deben ser atendidos en el marco de la integralidad definida por la política “De Cero a Siempre”.</p>
	<p>Artículo 11. <i>Calidad de las atenciones</i>. Las atenciones que reciban desde la preconcepción hasta que la niña o el niño cumpla 6 años de edad, deben estar encaminadas a asegurar con calidad las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo.</p>
<p>Artículo 12. <i>Líneas de acción</i>. Las líneas de acción de la política son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura y Calidad de las atenciones.</li> <li>• Gestión territorial</li> <li>• Movilización social.</li> <li>• Seguimiento y la evaluación.</li> <li>• Gestión del conocimiento.</li> </ul>	

ARTÍCULO CONTENIDO EN LA PROPUESTA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 11. <i>Gestión integral</i> . Como parte integral del SNBF, la política De Cero a Siempre se implementará bajo principios de intersectorialidad y trabajo colaborativo de las entidades que de esta hacen parte.	Artículo 13. <i>Gestión integral</i> . La política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, como parte integral del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se regirá por los principios de intersectorialidad y trabajo colaborativo entre las entidades del orden nacional, departamental y municipal que hacen parte de ella. En correspondencia con lo establecido por el artículo 204 de la Ley 1098, los entes territoriales deberán gestionar lo relacionado con primera infancia a partir de los parámetros definidos en la presente ley.
Artículo 12. <i>Sistema Nacional de Bienestar Familiar</i> . La implementación de la política “De Cero a Siempre” se hará bajo los parámetros del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Desde la Dirección del SNBF que actualmente está en el ICBF –o quien haga sus veces– se realizará el fortalecimiento territorial para el diseño e implementación de políticas de primera infancia en los municipios y departamentos.	Artículo 14. <i>Fortalecimiento territorial</i> . La implementación de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” se hará bajo los parámetros del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que le otorga la Ley 1098 de 2006. Se realizará el fortalecimiento territorial, dirigido a desarrollar capacidades técnicas y de gestión para el diseño e implementación de políticas de primera infancia en los municipios y departamentos.
Artículo 13. <i>Comisión Intersectorial de Primera Infancia</i> . La Comisión tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia. La Comisión Intersectorial de Primera Infancia está integrada por la Presidencia de la República, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Coldeportes y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.	Artículo 15. <i>Comisión Intersectorial de Primera Infancia</i> . La Comisión tiene como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia. Estará integrada por el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Coldeportes y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema. La Presidencia de la República presidirá la comisión intersectorial y hará la coordinación de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
Artículo 14. <i>Competencia de las Entidades</i> . Las funciones de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia están asignadas a razón de la competencia de las entidades que la integran.	Artículo 16. <i>Competencia de las entidades</i> . Las funciones de las entidades que integran la Comisión Intersectorial de Primera Infancia están asignadas según la competencia que le corresponde a cada una de ellas, así como los acuerdos definidos en la comisión.
Artículo 15. <i>Competencia de la Presidencia de la República</i> . Coordinará el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política De Cero a Siempre de acuerdo con el Plan de Acción trazado por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia.	Artículo 17. <i>Competencia de la Presidencia de la República</i> . Coordinará el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de acuerdo con el Plan de Acción trazado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.
Artículo 16. <i>Competencia del Ministerio de Educación Nacional</i> . Define políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la atención integral. Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en todas las áreas definidas dentro del esquema de la atención integral. Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en todas las áreas definidas dentro del esquema de la atención integral a la primera infancia. Estructura y pone en marcha el sistema de seguimiento niño a niño y el Sistema de Gestión de la Calidad para las modalidades de educación inicial mediante directrices y estándares de calidad.	Artículo 18. <i>Competencia del Ministerio de Educación Nacional</i> . Define políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la atención integral. Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de talento humano en Atención Integral a la Primera Infancia. Estructura y pone en marcha el sistema de seguimiento niño a niño y el Sistema de Gestión de la Calidad para las modalidades de educación inicial mediante directrices y estándares de calidad.
Artículo 17. <i>Competencia del Ministerio de Cultura</i> . Define políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la De Cero a Siempre, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño. Da directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía. Desarrolla y concierta procesos de calidad para las atenciones en espacios públicos como las bibliotecas, casas de cultura y museos.	Artículo 19. <i>Competencia del Ministerio de Cultura</i> . Define políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño. Da directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía. Desarrolla y concierta procesos de calidad para las atenciones y acceso a cultura en espacios públicos como las bibliotecas, casas de cultura y museos.

ARTÍCULO CONTENIDO EN LA PROPUESTA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 18. <i>Competencia del Ministerio de Salud y Protección Social.</i> Define políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud materno-infantil, la prevención de la enfermedad y la vigilancia en la salud pública. Asimismo, da directrices para el aseguramiento y atención con enfoque de atención primaria en los servicios de salud destinados al grupo familiar, define los estándares de calidad para el sector, regula la prestación de servicios, y hace inspección, vigilancia y control al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las entidades territoriales. Enfatiza su acción en el marco del Esquema de los Primeros Mil Días de Vida (gestación y dos primeros años de vida).	Artículo 20. <i>Competencia del Ministerio de Salud y Protección Social.</i> Define políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud materno-infantil, la prevención de la enfermedad y la vigilancia en la salud pública. Asimismo, da directrices para el aseguramiento y atención con enfoque de atención primaria en los servicios de salud destinados al grupo familiar, define los estándares de calidad para el sector, regula la prestación de servicios, y hace inspección, vigilancia y control al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las entidades territoriales. Enfatiza su acción en el marco del Esquema de los Primeros Mil Días de Vida (gestación y dos primeros años de vida).
Artículo 19. <i>Competencia del Departamento Nacional de Planeación.</i> El Departamento Nacional de Planeación acompañará técnicamente la formulación, implementación y evaluación de la política, en sus componentes financieros, territoriales y de política pública.	Artículo 21. <i>Competencia del Departamento Nacional de Planeación.</i> El Departamento Nacional de Planeación acompañará técnicamente la formulación, implementación y evaluación de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, en sus componentes financieros, territoriales y de política pública.
Artículo 20. <i>Competencia del Departamento de Prosperidad Social.</i> De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política De Cero a Siempre apoya sus procesos de territorialización, propende por la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración.	Artículo 22. <i>Competencia del Departamento para la Prosperidad Social.</i> De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia apoya sus procesos de territorialización, propende por la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración. Le corresponde igualmente ajustar su oferta de servicios a la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
Artículo 21. <i>Competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</i> El rol del ICBF en el marco de la política De Cero a Siempre está definido por su naturaleza institucional. Como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, alinea todas sus áreas, dependencias, programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la estrategia, coordina e implementa la prestación de servicios de educación inicial con enfoque de atención integral a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios. Igualmente, define orientaciones para la protección integral, la garantía, la prevención de la inobservancia y la restitución de los derechos de las niñas y los niños con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia y aporta a la definición de lineamientos de orientación y formación a familias.	Artículo 23. <i>Competencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</i> El rol del ICBF en el marco de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia está definido por su naturaleza institucional como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población alinea todas sus áreas, dependencias programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la estrategia, coordina e implementa la prestación de servicios de educación inicial con enfoque de atención integral a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios. Igualmente, define orientaciones para la protección integral, la garantía, la prevención de la inobservancia y la restitución de los derechos de las niñas y los niños con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia y aporta a la definición de lineamientos de orientación y formación a familias.
	Artículo 24. <i>Competencia de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.</i> El rol de la ANSPE en el marco de política consiste en priorizar la atención integral a las niñas y niños que se encuentren en condición de vulneración y pobreza para que realmente se articule la oferta de servicios. Igualmente le corresponde ajustar sus lineamientos y orientaciones a lo definido en el marco de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia.
	Artículo 25. <i>Competencia de Coldeportes.</i> De acuerdo con su naturaleza, dentro de la política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, el rol de Coldeportes consistirá generar línea técnica con criterio de inclusión y equidad social sobre el deporte, la recreación y la actividad física para los niños y niñas de primera infancia.
	Artículo 26. <i>Sistema de Seguimiento Niño a Niño.</i> Entiéndase por este sistema el aplicativo en el cual se hace el registro y seguimiento a las atenciones que se brindan a todos los niños y niñas en primera infancia del país. Las entidades miembros de la Comisión intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia tendrán a su cargo el reporte permanente de información atendiendo a sus competencias. Parágrafo 1°. Las entidades territoriales estarán obligadas a reportar la información solicitada cumpliendo con los criterios de calidad y oportunidad.
Artículo 22. <i>Implementación nacional de la política.</i> Todos los sectores deben hacer los ajustes normativos e institucionales que se requieran para cumplir con las competencias asignadas en el marco de la Política De Cero a Siempre para lograr la atención Integral a la Primera Infancia.	Artículo 27. <i>Implementación nacional de la política.</i> Todos los sectores deben hacer los ajustes normativos e institucionales que se requieran para cumplir con las competencias asignadas en el marco de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.

ARTÍCULO CONTENIDO EN LA PROPUESTA	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 23. <i>Implementación territorial de la política.</i> La implementación se debe hacer a partir de las competencias que Alcaldes y Gobernadores tienen para este fin y su alcance y propósito deben estar en coherencia con lo definido en el marco de Política Nacional, principalmente en lo relacionado con Ruta Integral de Atenciones.	Artículo 28. <i>Implementación territorial de la política.</i> La implementación se debe hacer a partir de las competencias que Gobernadores y Alcaldes tienen para este fin y su alcance y propósito deben estar en coherencia con lo definido en el marco de Política Nacional, principalmente en lo relacionado con el diseño, implementación y seguimiento a la Ruta Integral de Atenciones.
Artículo 24. <i>Recursos.</i> Los recursos serán asignados a través de la Ley de Presupuesto General.	Artículo 29°. <i>Financiación.</i> El Gobierno Nacional propenderá por proveer anualmente los recursos para la implementación de la política para el desarrollo integral de la primera infancia, según las metas de cobertura y gestión que se definan en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo. Se reglamentarán los esquemas de cofinanciación entre la nación y el territorio para la atención integral de la primera infancia para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y ejecutar oportunamente las fuentes financieras complementarias de la nación. Se creará un capítulo de presupuesto anual en la planeación de las entidades del orden nacional y territorial que asegure el gasto público social de los recursos para la atención integral a la primera infancia, los cuales no podrán ser inferiores a los recursos del año anterior.
Artículo 30. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.	

#### Comentarios generales al proyecto de ley

A partir de los conceptos y discusiones trabajadas en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, en torno de la propuesta del proyecto de ley en mención, se identifica en este una oportunidad importante para avanzar en la formalización de la política de primera infancia y su posterior reglamentación. No obstante, sería importante aclarar ciertos aspectos dentro del planteamiento del proyecto tales como:

#### En materia de gestión integral de la política

Aunque el proyecto de ley hace mención, es importante reforzar lo relacionado con las obligaciones del Presidente de la República, los gobernadores y alcaldes frente al diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal (artículo 204 Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006). Igualmente, que la competencia del orden nacional es definir un marco de política, dar línea técnica, especificar los mecanismos de financiación y generar capacidades en los territorios.

Así mismo, es importante reforzar las obligaciones de las entidades del Estado para acompañarse en su estructura institucional, competencias y gestión intersectorial con la apuesta de la política.

El proyecto de ley recoge la postura de la Comisión Intersectorial sobre la importancia de que el Estado colombiano debe transitar de contar con una responsabilidad dispersa entre diversas entidades con competencias sobre la primera infancia, a una estructura colegiada con una mecánica intersectorial que a su vez vincule los tres niveles de gobierno.

Es importante resaltar el hecho de que la instancia de coordinación de la política tenga la ascendencia, gobernanza y capacidad técnica para asegurar la movilización de todas las entidades con competencia en temas de primera infancia del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, conforme con la dinámica, la orientación, eficacia y calidad de la ejecución que la Política requiere.

#### Sobre la concepción de los niños y las niñas en primera infancia y el desarrollo integral

Para la Comisión Intersectorial para la Atención integral de la Primera Infancia es positivo que el proyecto de ley recoge las concepciones fundamentales de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia sobre los niños y las niñas, y sobre el desarrollo integral. Es así como la propuesta pone a las mujeres gestantes y a las niñas y los niños en primera infancia como el centro de la gestión. Frente a la concepción de los niños y las niñas, parte del hecho de que son sujetos de derecho, únicos y singulares, activos en su propio desarrollo, interlocutores válidos integrales. Así mismo, resalta el hecho de que son seres sociales, singulares y diversos en razón de su cultura, etnia, condición, contexto o situación, acogiendo la postura amplia frente al enfoque diferencial.

En cuanto al desarrollo integral, lo retoma como el proceso complejo y de permanente cambio que vive el sujeto en busca de su progresiva autonomía a partir de la potenciación de sus capacidades.

El reconocer que el desarrollo integral no se sucede de manera lineal, secuencial, acumulativa siempre ascendente, homogénea, prescriptiva e idéntica para todos los niños y niñas, y que se expresa en las particularidades de cada cual en una amplia variedad de contextos y condiciones, da elementos para reforzar la propuesta de que la educación inicial, en tanto derecho, sea reglamentada por el Sistema Educativo Nacional como ciclo incluyendo al grado de preescolar, independientemente del sector que preste el servicio.

#### En materia de calidad y cobertura de la atención integral a la primera infancia

La Comisión considera que hay que atender a los niños y a las niñas en primera infancia hoy, con claridad técnica y con intención, con la conciencia de que simultáneamente al ajuste y perfeccionamiento de nuevas estructuras institucionales y modalidades de atención integral orientadas al cumplimiento del desarrollo integral y a la garantía plena de derechos, el país debe mejorar y ampliar la atención con calidad y la cobertura. En ese sentido, la posibilidad de



una ley puede reforzar la dinámica de ejecución de “De Cero a Siempre”.

El Proyecto de Ley respalda el reto de la integralidad en la atención, que implica superar el encasillamiento de la primera infancia en unas pocas modalidades de atención, para que todas las modalidades de las diferentes entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar se ajusten y establezcan estándares de calidad que hagan posible brindar atenciones pertinentes a la primera infancia en todos los entornos y contextos.

Respaldo por la ley, De Cero a Siempre tendrá la fuerza vinculante para promover la educación inicial como un derecho fundamental para el desarrollo integral, no como un prerrequisito para la educación formal, que es lo que existe hoy en día con el “pre-escolar”. La disposición para que el Ministerio de Educación Nacional reglamente la educación inicial como un ciclo dentro del Sistema Educativo Nacional que cobije tanto al sector oficial como al privado, contemplando también el grado de preescolar bajo los lineamientos para la educación inicial, pueden allanar el camino para asegurar una atención con la calidad, y no solamente la prestación de un servicio.

Es así como resulta indispensable contar con un marco jurídico suficiente que respalde y oriente las competencias propias de cada sector frente a la calidad de la atención, que las reglamente en debida forma y que amplíe su margen de acción no es suficiente con que algunos sectores cuenten con sistemas de calidad en general, sino que también es necesario que los sectores cuenten con una reglamentación del ciclo de educación inicial, en donde se establezcan, por lo menos, las condiciones que se debe prestar la atención, las modalidades de educación inicial, el seguimiento, la inspección, vigilancia y control de los servicios.

En materia de cobertura, la perspectiva de “De Cero a Siempre” es llegar progresivamente a todos los territorios del país y a la totalidad de niños y niñas en primera infancia que allí se encuentren, no solo a aquellos de los estratos socioeconómicos más bajos o que se estén en situación de vulnerabilidad. En este punto el proyecto de ley requiere de mayor alcance y precisión. También en que su logro estará asociado a la cooperación con las entidades territoriales para que logren la suficiencia y cualificación del talento humano, el refuerzo de su estructura institucional, el fortalecimiento de sus capacidades de gestión integral, y la flexibilización de atenciones pertinentes a las características del contexto y la cultura. Esto último mediante la ejecución de Rutas de Atención Integral particulares, y otras medidas como canastas y costos diferenciales por región.

#### **Sostenibilidad en el financiamiento de la política**

Es primordial que el proyecto de ley refuerce las disposiciones en materia de sostenibilidad presupuestal para que los recursos para el financiamiento de la política se fortalezcan y se hagan más estables en el tiempo tanto en el orden nacional como en el territorial. En ese orden, la incorporación de los recursos anuales para la implementación de la política en el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de mediano plazo, pueden ser precisados en la norma. Adicionalmente, para que se reglamenten los esquemas de cofinanciación entre la nación y el terri-

torio para la atención integral de la primera infancia, y la instrucción para que las entidades territoriales gestionen y ejecuten con oportunidad las fuentes financieras complementarias de la nación.

#### **La oportunidad histórica para la primera infancia**

La Comisión Intersectorial vislumbra en la coyuntura actual una ventana de oportunidad para formalizar e incrementar el nivel de vinculación de las entidades del Estado a la ejecución de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia. El trabajo de estructuración y de ejecución de la Estrategia De Cero a Siempre, que recogió los avances del país desde mediados del siglo pasado, que desarrolló múltiples ejercicios de construcción participativa y de consulta con diversos sectores de la sociedad, que ha incrementado las capacidades de los servidores del Estado en la materia y que ha conseguido importantes resultados en las metas propuestas por el Gobierno en el Plan de Desarrollo anterior, tiene la fortaleza para profundizarse y proyectarse en todo el territorio nacional con las medidas que disponga la ley.

El proyecto de ley recoge en su motivación la importancia de trabajar por el desarrollo integral de la primera infancia como una estrategia para romper el círculo de la pobreza, la violencia y contribuir la consolidación de la paz y la prosperidad del país, propósito en el cual la política tiene una responsabilidad crucial con las nuevas generaciones.

Por las anteriores consideraciones, para la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia es positivo elevar la Estrategia De Cero a Siempre a Ley de la República e implementarla como una política de Estado que propenda por hacer efectivo el desarrollo integral de todos y cada una de los niños y las niñas en primera infancia en Colombia.

#### **COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de abril de dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* del Concepto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Jefe de Oficina Asesora Jurídica, Luisa Marina Ballesteros Aristizábal en ocho (8) folios, al **Proyecto de ley número 151 de 2015 Senado, 002 de 2014 Cámara**, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” y se dictan otras disposiciones.

El presente concepto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA AGENCIA NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 002 DE 2014 CÁMARA**

*por la cual se convierte en política de Estado el programa De Cero a Siempre.*

GGJ-20148700067171

Bogotá, D. C., 20 de agosto de 2014

Honorable Representante a la Cámara

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO

Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Carrera 7ª No. 8-68

Oficinas 209B y 210 B

Teléfonos 3823590/91


Bogotá, D. C.

**Asunto:** Respuesta a solicitud de concepto sobre Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, *por la cual se convierte en política de Estado el Programa De Cero a Siempre.*

Cordial saludo.

Teniendo en cuenta su oficio del pasado 5 de agosto de 2014, recibido en esta entidad el 13 de agosto del mismo año con radicado interno número 20148310066022, en el cual le solicitó a esta Agencia un "(...) concepto acerca del proyecto de ley (...) " número 002 de 2014 Cámara, *por el cual se convierte en política de Estado el programa De Cero a Siempre*, me permito informarle que en virtud del requerimiento del Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, célula legislativa que la designó a usted como ponente de la mencionada iniciativa de origen congresional, fue enviado el pasado, el 13 de agosto de 2014 el concepto sobre el aludido Proyecto de ley emitido por la doctora Beatriz Linares Cantillo, Directora General de esta entidad, mediante Oficio número 20148700064971 del mismo 13 de agosto de este año.

Por consiguiente, remito la copia simple del mencionado concepto así como la planilla de envío del mismo.

 <p>Servientregas S.A. N° 860.512.330-0 Principal Bogotá D.C., Colombia Av Calle 6 No 34 A-11 Algodón al ushanc. www.servientregas.com, P.B. 7 700 200 FAX: 7 700 380 ext 110045, Gastos Contribuyentes Resolución DIAN 200941 del 30 enero de 2014, Autorización de venta DIAN 0555 de 199542003, Responsables y Retenedores de IVA, Factura por computador Resolución DIAN 31000005406, 24/09/2012, precio 005 desde el 5000001 al 15000002</p>		<p>Fecha: 13/08/2014 17:38</p> <p>Fecha Prog. Entrega: 14/08/2014</p> <p>Factura No.: 912024009</p>	
<p>Código CDS/ISER: 1 - 10 - 15</p> <p>CRA 13 # 60-67</p> <p>AGENCIA NACIONAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA EXTREMA ANSPE</p> <p>Teléfono: 3439000</p> <p>Ciudad: BOGOTÁ</p> <p>País: COLOMBIA D.I./NIT: 5943510</p>		<p>FECHA DEL REMITENTE (NOMBRE LEGÍBLE Y D.I.)</p> <p>BOG 10</p> <p>DOCUMENTO UNITARIO PZ: 1</p> <p>Ciudad: BOGOTÁ</p> <p>CUNDINAMARCA F.P. CONTADO</p> <p>NORMAL M.T. TERRESTRE</p>	
<p>REMITENTE</p> <p>CAUSAL DEVOLUCIÓN DEL ENVÍO</p> <p>1. Desconocido</p> <p>2. Rehusado</p> <p>3. No reside</p> <p>4. No Rectificado</p> <p>5. Dirección Errada</p> <p>6. Otro (indicar cual)</p>		<p>INTENTO DE ENTREGA</p> <p>1. HORA / DIA / MES / AÑO</p> <p>2. HORA / DIA / MES / AÑO</p> <p>3. HORA / DIA / MES / AÑO</p> <p>FECHA DEVOLUCIÓN A REMITENTE</p> <p>HORA / DIA / MES / AÑO</p>	
<p>RECIBI A CONFORMIDAD (NOMBRE LEGÍBLE SELLO Y D.I.)</p> <p>Factura No. 912024009</p> <p>FECHA Y HORA DE ENTREGA</p> <p>HORA / DIA / MES / AÑO</p>		<p>BOG 10</p> <p>DOCUMENTO UNITARIO PZ: 1</p> <p>Ciudad: BOGOTÁ</p> <p>CUNDINAMARCA F.P. CONTADO</p> <p>NORMAL M.T. TERRESTRE</p> <p>CRA 7ª - 68 PISO 5 CONGRESO DE LA REPUBLICA</p> <p>DR VICTOR RAUL YEPES // SECRETARIO GRAL</p> <p>Teléfono: 3824060 D.I./NIT: 3824060</p> <p>País: COLOMBIA Cod. Postal: 0</p> <p>e-mail:</p>	
<p>Observaciones en la entrega:</p> <p>Si el destinatario no encuentra el documento que fue remitido por correo, se le avisará por correo electrónico en la página web de Servientregas S.A. www.servientregas.com y en la terminal ubicada en los Centros de Servicios, que según el servicio acordado entre las partes, que deberá cancelar al momento de recibir el documento. Así mismo deberá cancelar nuestro cargo de Fiancador y Agente de Protección de Datos Personales que deberá cancelar en el caso web. Para la generación de documentos, quítese y respalde la información al correo web www.servientregas.com o a la línea gratuita 11 700000.</p>		<p>Dice Contener: DOCUMENTOS</p> <p>Obs. para entrega: OK</p> <p>Vr. Declarado: \$ 5.000</p> <p>Vr. Flete: \$ 0</p> <p>Vr. Sobrefrete: \$ 300</p> <p>Vr. Mensajería expresa: \$ 3.300</p> <p>Vr. Total: \$ 3.600</p> <p>Vr. a Cobrar: \$ 0</p> <p>Vr. (Pz): / / Peso Pz (Kg):</p> <p>Peso (Vot): / / Peso (Kg): 1,00</p> <p>No. Remisión:</p> <p>No. Bolsa seguridad:</p> <p>No. Sobreporte:</p> <p>Guía Retorno Sobreporte:</p>	

GGJ- 20148700064971

Bogotá, D. C., 13 de agosto de 2014

Doctor

VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ

Secretario General

Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7ª No. 8-68

Piso 5°

Teléfonos 3824060-3824062-3824055

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Su oficio CSPP3.7. 017-14. Radicación ANSPE No. 20148310063282, Fecha: 2014-08-05. Concepto sobre Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara.

Cordial saludo.

Teniendo en cuenta su oficio del pasado 1° de agosto de 2014, recibido en esta entidad el 5 de agosto del mismo año, con radicado interno número

20148310063282, en el cual dicha célula legislativa solicita un concepto acerca del **Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, por la cual se convierte en política de Estado el programa De Cero a Siempre**, presentado por el honorable Representante a la Cámara Eduardo José Tous de la Ossa, me permito informarle que después de haber realizado por parte de las áreas técnicas junto con el área jurídica de esta Agencia, el estudio del texto del mismo, me permito hacer los siguientes comentarios sobre tal proyecto, previas las siguientes precisiones:

**LA AGENCIA NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA (ANSPE)**

El Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas, creó entre otras entidades, la Unidad Administrativa denominada Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), mediante Decreto 4160 de 2011, entidad que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, perteneciente al sector de Inclusión Social y Reconciliación y que tiene, entre otras, las siguientes funciones:

*“(…) 1. Apoyar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el diseño y formulación de la política pública para la superación de la pobreza extrema.*

*2. Diseñar y coordinar el esquema y mecanismos de implementación de la estrategia nacional de superación de pobreza extrema.*

*3. Identificar y promover, en articulación con el Departamento Nacional de Planeación, mecanismos e instrumentos para la focalización y seguimiento al uso de los recursos destinados a la atención de la población en pobreza extrema.*

*4. Coordinar con el Departamento Nacional de Planeación y las demás entidades competentes, el diseño e implementación de instrumentos de un esquema de seguimiento y evaluación de la estrategia nacional de superación de pobreza extrema.*

*5. Diseñar e implementar, en coordinación con las entidades competentes, mecanismos de focalización y adecuación de la oferta pública social en la población en situación de pobreza extrema.*

*6. Promover la vinculación del sector privado al esfuerzo nacional y territorial para la superación de la pobreza extrema.*

*7. Promover la innovación social a través de la identificación e implementación de iniciativas privadas y locales, entre otras, dirigidas a la superación de la pobreza extrema.*

*8. Promover la formulación de estrategias territoriales para la superación de la pobreza extrema y su articulación con la política nacional.*

*9. Diseñar e implementar la estrategia de acompañamiento familiar y comunitario de las familias en situación de pobreza extrema. (...)”<sup>1</sup>.*

En busca de lograr los objetivos y retos propuestos en términos de lucha contra la extrema pobreza, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el país se inició la promoción de una serie de intervenciones dentro de las que se encuentra la puesta en marcha de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (Unidos), la cual es una estrategia de intervención integral y coordinada por parte de los diferentes organismos y niveles del Estado, que permite optimizar y lograr sinergias de los recursos disponibles para mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza, siendo la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, la entidad encargada de la Coordinación de la Red.

De acuerdo con lo anterior, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, es la entidad que debido a su naturaleza y funciones, tiene como objetivo participar, con otras entidades competentes y los entes territoriales, en la formulación de política pública para la superación de la pobreza extrema y coordinar la implementación de la estrategia nacional de superación de la pobreza extrema a través de la articulación con actores públicos y privados y cooperantes internacionales tanto de la oferta pública como de la privada, así como la promoción de la innovación social, entre otros.

De ahí que la misión de la ANSPE es la de acompañar a las familias, mediante visitas que realizan un grupo de cogestores sociales contratados por los operadores sociales de cada una de las microrregiones en que se dividió el territorio nacional, para empoderarlas y brindarles información sobre los programas y servicios para los que son elegibles, sobre las entidades que prestan tales servicios y sobre los requisitos para acceder a ellos.

La Estrategia Unidos, cuya coordinación está en cabeza de la ANSPE, apunta a la atención integral mediante la concurrencia de ofertas e inversiones de entidades nacionales y territoriales, y para ello, promueve la focalización de inversiones en este grupo de familias, así como ajustes y reformas para que las intervenciones sean pertinentes, es decir, que tengan en cuenta las características de esta población, buscando: i) Identificar y ubicar a las familias más pobres del país –aquellas que no tienen ingresos ni para consumir la canasta básica de alimento–, ii) invitarlas a comprometerse con el alcance de unos logros/hitos que se consideran claves para escapar de la pobreza, iii) acompañarlas en el cumplimiento de esos logros mediante la entrega de información sobre los programas y servicios existentes y los requisitos para acceder a ellos, así como también, iv) asegurar una buena coordinación interinstitucional y alianzas Nación-Territorio, con énfasis en la pobreza extrema.

**Como puede observarse, la ANSPE como Coordinadora de la Red se encarga de la intermediación entre las familias en situación de pobreza extrema y las entidades públicas que tienen ofertas de programas y/o proyectos que les aplican, es decir, directamente la ANSPE no es responsable de la ejecución de ningún programa.**

**Observaciones al Proyecto de ley 002 de 2014 Cámara, por la cual se convierte en política de Estado el programa De Cero a Siempre**

En virtud de lo anteriormente expuesto, nos permitimos hacer los siguientes comentarios y observaciones al Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara:

1. Cero a Siempre, no es un programa sino una Estrategia.

2. Es importante resaltar que la formulación de la política pública de primera infancia, debe ser sostenible y a largo plazo debe trascender las políticas sectoriales a una poblacional en donde las niñas y los niños en primera infancia se convierten en el centro ordenador de su gestión, su desarrollo integral, su fin último y la atención integral el medio para lograrlo.

3. Para el diseño, implementación y evaluación de esta política pública requiere de todos los sectores y de su acción coordinada, para lo cual es indispensable reconocer el papel de cada uno de los actores, su rol y competencias.

4. El gran reto de la Estrategia es llegar a las niñas y niños como seres integrales y no como una sumatoria de servicios en los que se vuelven invisibles como centro de la atención.

5. Igualmente, es indispensable tener en consideración la diversidad de los niños, niñas y las familias en razón de su cultura, etnia, contexto y dimensiones particulares o afectaciones transitorias.

<sup>1</sup> Artículo 5º del Decreto Nacional 4160 de 2011.



6. Así mismo, es importante reconocer la diversidad en los territorios para poder enriquecer la propuesta.

7. Dentro de la propuesta se debe considerar inicialmente solo a la primera infancia y no incluir a los adolescentes, tal como lo establece el artículo 7°, lo anterior debido a que todo está enmarcado para esa etapa de la vida (0 a 6 años).

8. En el artículo 13, en el que se habla de la conformación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, menciona como parte integral de la misma a Coldeportes y a esta Agencia de acuerdo con el Decreto 4875 de 2011, hacen parte integral de la misma: el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

9. En el artículo 16 se repite en el segundo párrafo la misma frase dos veces: (...) *igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en todas las áreas definidas dentro del esquema de la atención integral* (...).


10. En cuanto a la competencia de la Agencia Nacional de Superación Extrema es indispensable priorizar la atención integral a las niñas y niños que se encuentren en condición de vulnerabilidad y pobreza extrema para que realmente se articule la oferta de servicios dirigida a estos niños y niñas.

11. Respecto a la implementación nacional de la política es básica la coordinación, articulación y el establecimiento de los lineamientos para la priorización en la primera infancia de la inversión del gasto público nacional y territorial y el planteamiento de esquemas de cofinanciación que permitan implementar la estrategia De Cero a Siempre.

12. Frente a la implementación territorial, los gobiernos departamentales, distritales y municipales deben mantener relación directa con la Comisión a través de la Secretaría Técnica o los delegados institucionales, para recibir asistencia técnica para sus iniciativas y el desarrollo de políticas, programas y proyectos en materia de primera infancia.

Con lo anterior damos respuesta a lo solicitado por su Secretaría dentro de los términos establecidos en el artículo 258<sup>2</sup> de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

  
BEATRIZ LINARES CANTILLO  
Directora General  
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema -ANSPE

<sup>2</sup> Artículo 258 de la Ley 5ª de 1992 “(...) Los Senadores y Representantes pueden solicitar cualquier informe a los funcionarios autorizados para expedirlo, en el ejercicio del control que le corresponde adelantar al Congreso. En los cinco (5) días siguientes deberá procederse a su cumplimiento (...)”.

## COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de abril de dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso*, Concepto de la Agencia Nacional de Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), Beatriz Linares Cantillo, en seis (6) folios, **al Proyecto de ley número 151 de 2015 Senado, 002 de 2014 Cámara, por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia “De Cero a Siempre” y se dictan otras disposiciones.**

El presente Concepto se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## CONTENIDO

Gaceta número 207 - Jueves, 16 de abril de 2015  
SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS		Págs.
Concepto jurídico de la Presidencia de la República al Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, por la cual se convierte en política de Estado la estrategia de “Cero a Siempre” .....	1	
Concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, por la cual se convierte en política de Estado el Programa De Cero a Siempre .....	4	
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, por la cual se convierte en política de Estado el Programa De Cero a Siempre .....	15	
Concepto jurídico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, 010 de 2013 Senado, por la cual se convierte en política de Estado la estrategia De Cero a Siempre .....	22	
Concepto jurídico de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema al Proyecto de ley número 002 de 2014 Cámara, por la cual se convierte en política de Estado el programa De Cero a Siempre .....	30	