Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Cecilia De la Fuente de Lleras
Subdireccion General
Direccion de Primera Infancia
PUBLICA

MEMORANDO

Radicado No: 20251600000131443

Para: **DIRECTORES REGIONALES, COORDINADORES DE LOS GRUPOS DE ASISTENCIA TÉCNICA, COORDINADORES DE LOS CENTROS ZONALES, EQUIPOS JURÍDICOS, Y FINANCIEROS**

Asunto: **Orientaciones para la suscripción de convenios para la prestación de los servicios de educación inicial en el marco de atención integral a la Primera Infancia vigencia 2025 - 2026.**

Fecha: 2025-10-14

Estimados equipos de las Direcciones Regionales y Centros Zonales, reciban un cordial saludo.

Conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, *"Colombia Potencia Mundial de la Vida"* y la Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "*de Cero a Siempre*", el Gobierno Nacional ha avanzado en la universalización de la atención integral a la primera infancia, diversificando territorialmente los modelos de atención y las formas de contratación pertinentes acorde a las particularidades de cada territorio.

En razón a lo anterior, la Dirección General del ICBF convocó a más de 33 entidades territoriales de todo el territorio Nacional con el propósito de avanzar en la materialización de un convenio interadministrativo con cada ente territorial que permita garantizar la operación conjunta de la prestación de los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral a la primera infancia, y de esta manera sumar esfuerzos técnicos y recursos económicos para mejorar las condiciones de calidad de la atención.

Como resultado de la convocatoria realizada, 22 entes territoriales, manifestaron interés en suscribir un convenio interadministrativo para la prestación de los servicios de atención a la primera infancia en la vigencia 2026, en beneficio y garantía de los derechos de las niñas y los niños en el territorio nacional, bajo un enfoque territorial y comunitario.

En consecuencia, y considerando el interés superior de las niñas y los niños, se comparten las siguientes orientaciones tendientes a orientar la celebración de los convenios requeridos para materializar la atención integral durante la vigencia 2026:

En todo caso, y sin perjuicio de las orientaciones contenidas en este documento, se enfatiza que las Direcciones de Contratación y de Primera Infancia no tienen injerencia en las decisiones que se deben tomar dentro la actividad contractual en virtud de la delegación de las facultades para la ordenación del gasto y el poder decisorio en materia contractual de los Directores Regionales, de allí que, es responsabilidad de los diferentes ordenadores del gasto adelantar con eficiencia y oportunidad los procedimientos de contratación según lo establecido en el Manual de Contratación vigente, los principios que rigen la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, los cuales se enmarcan en los imperativos de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y son desarrollados por la Ley 80 de 1993 y demás normas complementarias.

CAPÍTULO I
ASPECTOS SUSTANCIALES DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN

1.1. Regionales que deben adelantar el trámite para la celebración de los convenios: Las Direcciones Regionales que deberán adelantar los trámites para la celebración de los convenios interadministrativos se encuentran relacionadas en el archivo Excel adjunto, donde se detalla la información requerida para continuar con la gestión contractual correspondiente.

1.2. Objeto: AUNAR ESFUERZOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN INICIAL EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CONFORMIDAD CON LOS MANUALES TÉCNICOS, GUÍAS OPERATIVAS PARA LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA Y LOS LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS POR EL ICBF, EN ARMONÍA CON LA POLÍTICA

DE ESTADO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA DE "CERO A SIEMPRE".

De considerarse necesario por parte de la Entidad Territorial respectiva, el objeto podrá ser complementado siempre que el ajuste no implique cambio en la naturaleza del proceso de contratación y responda al alcance en relación con la contrapartida aportada para la ejecución.

1.3. Suscripción de convenios: Se deberá dar aplicación a lo indicado en la Circular 20251240000011713 de fecha 02 de septiembre de 2025 con asunto "*Aplicación e impacto de las restricciones que en materia contractual derivan de la Ley 996 de 2005 y que pueden incidir en el desarrollo de la actividad contractual adelantada por el ICBF durante el periodo de elecciones previsto para 2026*", en especial lo indicado en el numeral 2.2 que refiere:

"2.2. Sobre la celebración de contratos y convenios interadministrativos durante los 4 meses anteriores a las elecciones de Congreso de la República.

En el entendido que el ICBF no constituye una entidad del orden departamental, distrital o municipal y que sus sedes en territorio no cuentan con personería jurídica independiente y, por el contrario, son dependencias directas de la sede nacional y en estricto sentido no pueden operar con autonomía plena, ni la directora del ICBF, ni los directores regionales o zonales son sujetos destinatarios de la disposición de la prohibición contenida en el artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

No obstante y como quiera que para el desarrollo de su misionalidad el ICBF celebra contratos y convenios con entidades territoriales, (municipios, departamentos, distritos y otros), se exhorta a las direcciones misionales y regionales para que adelanten un ejercicio de planeación riguroso que anticipe el hecho de que estas entidades territoriales, al ser destinatarias de la prohibición de celebrar contratos o convenios interadministrativos dentro de los cuatro (4) meses anteriores a la celebración de cualquier tipo de elecciones, NO podrán celebrar con el ICBF dichos actos o contratos a partir del día 8 de noviembre de 2025.

Es decir, que la restricción legal para estas entidades territoriales que usualmente componen contraparte contractual del ICBF, en el marco de la celebración y ejecución de contratos o convenios interadministrativos,

será aplicable desde una fecha anterior a la entrada en vigor de la restricción para el ICBF".

Así las cosas, se establece como **fecha máxima para la suscripción de los convenios interadministrativos el día 01 de noviembre de 2025**.

En desarrollo del deber de planeación, reconocido también como principio rector de la contratación pública, la administración debe anticipar sus necesidades y programar la asignación de recursos con enfoque de mediano y largo plazo. En este sentido, la celebración de convenios interadministrativos antes del inicio de las restricciones electorales constituye una manifestación concreta de planeación eficaz, pues permite garantizar la continuidad en la prestación de los servicios dirigidos a la primera infancia durante las vigencias 2025 y 2026, asegurando el cumplimiento de las metas institucionales y de desarrollo social definidas por la entidad.

En relación con lo anterior, es preciso señalar que las Direcciones Regionales podrán adelantar los trámites para la celebración de los nuevos convenios, incluso cuando los actualmente vigentes se encuentren en ejecución; no obstante, la puesta en marcha de los nuevos convenios solo podrá realizarse una vez haya finalizado la ejecución de los anteriores.

1.4. Plazo de ejecución: Los convenios interadministrativos que se suscriban resultantes de los procesos de contratación que se orientan a través del presente memorando, tendrán un plazo de ejecución hasta el 31 de julio de 2026.

Las Direcciones Regionales están en la obligación de realizar un ejercicio riguroso de planeación, de manera tal que el inicio de ejecución del nuevo convenio sea realizado el primer día de atención siguiente al último día de atención del convenio anterior. En este contexto, se considera importante realizar una distinción entre los requisitos de perfeccionamiento y los requisitos de ejecución de los contratos estatales, para lo cual se extracta lo indicado en el artículo 43 del Manual de Contratación:

"(…) ***Perfeccionamiento del Contrato o Convenio.***
En los términos del marco normativo vigente, el contrato o convenio se perfecciona cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito en las plataformas transaccionales previstas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP. (…)

(…) ***Requisitos de Ejecución del Contrato o Convenio.***
(…) Para la ejecución del contrato o convenio, se requerirá de la aprobación de las garantías por parte de la Dirección de Contratación o el grupo jurídico de la Dirección Regional o quien haga sus veces, (cuando estas sean exigidas), de la expedición del registro presupuestal correspondiente se encargará la Dirección Financiera (salvo que se trate de la contratación sin recursos, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Presupuesto). Lo anterior, se adelantará por parte de las áreas correspondientes en los términos de sus competencias, en las plataformas transaccionales previstas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP (…)

(…) En el evento en que el Estudio Previo o el contrato resultante establezcan la necesidad de suscripción de actas de inicio, constitución de fiducia mercantil irrevocable para el manejo de los anticipos, o requisitos de ejecución adicionales como vinculación y afiliación del contratista a los sistemas de riesgos laborales, entre otros, no podrá el supervisor del contrato o convenio dar inicio a la ejecución de prestaciones derivadas del contrato o convenio, hasta tanto se hayan verificado en su totalidad el cumplimiento de tales requisitos. (…)”

A partir de la suscripción del convenio, las partes deberán realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de los requisitos de ejecución y adelantar las acciones preparatorias que se requieran para **dar inicio a la atención en la fecha establecida en el archivo Excel adjunto**.

1.5. Apropiación presupuestal para la contratación: Para el presente proceso de contratación, las Direcciones Regionales del ICBF contarán con presupuesto de la vigencia 2025 para apalancar las actividades que deban realizarse en esta vigencia y con vigencias futuras para la vigencia 2026, las cuales se encuentran en trámite en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Dirección de Primera Infancia remitirá la información y documentación necesaria para garantizar el respaldo presupuestal de la atención programada para 2026 de manera oportuna y previo al vencimiento del plazo para la formalización de la celebración de los convenios en la plataforma SECOP II.

Por lo anterior, para efectos de las gestiones precontractuales con las entidades territoriales y para la celebración del comité de contratación NO será necesario contar de manera previa con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP o Certificación de asignación de cupo de Vigencia Futura.

1.6. Cobertura: La organización de la oferta, en términos de participantes, Unidades de Servicio - UDS, y los respectivos servicios de atención a la Primera Infancia, de cada convenio que se espera suscribir, fue determinado con base en las canastas o costos de referencia de cada servicio de atención y las atenciones efectivas registradas en el sistema de información CUENTAME.

1.7. Tipo de contrato a celebrar: De conformidad con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 019 de 2012 y el Decreto 1082 de 2015, se celebrarán convenios interadministrativos. Lo anterior en concordancia con:

- El artículo 6 de la Ley 489 de 1998, que contempla como obligación de las autoridades administrativas, garantizar la armonía en el ejercicio de sus funciones, en virtud del principio de coordinación y colaboración:

  "ARTICULO 6o. PRINCIPIO DE COORDINACION. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.
  En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

  PARÁGRAFO. A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta ley y en cumplimiento del inciso 2o. del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector."

- El artículo 95 de la misma ley que dispone:

  "ARTICULO 95. ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PUBLICAS. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal".

Como anexo a este memorando se remiten los modelos de estudio de sector, estudio previo, matriz de riesgos y minuta contractual, a fin de que las Direcciones Regionales puedan realizar las adecuaciones que consideren pertinentes, acorde con las condiciones de prestación del servicio acordadas con la Entidad Territorial.

1.8. Estipulación de Garantías: De conformidad con el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, "*Las garantías no serán obligatorias en los convenios de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los convenios cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley (...)*", sin embargo, cada entidad tiene la facultad de exigir las garantías, de manera tal que la entidad estatal pueda salvaguardar el cumplimiento de los compromisos de los convenios y la correcta utilización de los recursos públicos.

Por lo anterior, las condiciones de los convenios deberán incluir la solicitud de garantías por parte de la Entidad Territorial cuando se realice prestación del servicio de manera directa, o incluir la previsión de exigirlas de manera obligatoria a las Entidades Administradoras del Servicio que se contraten. Los amparos y coberturas serán los indicados en el modelo de estudio previo que se remite con este memorando.

En caso de que en el análisis que realice la Dirección Regional y la Entidad Territorial, se determine no pactar garantías de manera directa en el convenio interadministrativo, se deberá incluir en el estudio previo la justificación respectiva y se deberán definir mecanismos de seguimiento alternos que permitan salvaguardar el cumplimiento de los compromisos de los convenios y la correcta utilización de los recursos públicos. No obstante, la previsión de garantías para terceros deberá mantenerse en todos los casos.

CAPÍTULO II
CONSIDERACIONES DE ORDEN FINANCIERO

La Dirección Regional debe considerar el número de cupos por contratar para los servicios respectivos, los cuales deberán corresponder a los techos validados por la Dirección de Primera Infancia, según sea el seguimiento a la cobertura, y la atención efectiva, de igual forma, se deberá tener en cuenta el costo de la operación de los cupos relacionados, de acuerdo con la canasta del servicio, estructura de presupuesto, y/o los acuerdos definidos en las mesas de trabajo con los entes territoriales y la vigencia de los convenios, calculadas por la DPI – Equipo Financiero, variables incorporadas en la parametrización de las matrices de contratación.

Así mismo se precisa que, con el fin de que las Direcciones Regionales cuenten con los recursos necesarios, para la operación de los contratos para el inicio efectivo de atención, se debe realizar el cargue de los recursos en el aplicativo del Sistema de Información Misional -SIM del servicio por contratar, y con este documento solicitar a la Sede Nacional los recursos para garantizar la operación del convenio, la validación se realizará a través de correo electrónico con la Dirección de primera infancia.

2.1. Validación macro financiera: Se realizará la validación por parte del Equipo Financiero de la Dirección de Primera Infancia y del Equipo de Planeación Monitoreo y Sistemas de Información de la Dirección de Primera infancia, sobre los siguientes aspectos:

- Costeo y trámite para el traslado de recursos de acuerdo con los diferentes servicios de atención.
- Revisión financiera de las matrices de contratación verificando que los valores de atención proyectados por cada convenio corresponda con los costeos realizados de acuerdo con los servicios y los cupos registrados para cada Dirección Regional del ICBF, y/o los acuerdos definidos en las mesas de trabajo con los entes territoriales esto acorde con el valor calculado para la vigencia o duración de dichos convenios.
- Validación si la cantidad de cupos por servicio diligenciados en la matriz de contratación corresponden a los cupos aprobados a cada Dirección Regional del ICBF, y programados en el reporte de Metas Sociales y Financieras del Sistema de Información Misional -SIM.
- Alertas relacionadas con el ANEXO DELEGACIÓN ORDENACIÓN DEL GASTO MANUAL DE CONTRATACIÓN DEL ICBF vigente, frente a la delegación de las facultades en materia contractual de la Dirección General en los Directores Regionales, donde en el artículo 6, señala que:

¨(...) 1. La ordenación del gasto y el ejercicio de la facultad para dirigir los procesos de selección y celebrar los contratos o convenios cuya ejecución se desarrolle en forma exclusiva en el territorio de su jurisdicción, relacionado con las Modalidades de Selección de los Procesos Sujetos al Régimen del Estatuto General de la Contratación Estatal.
Cuando la cuantía de dichos procesos de selección, contratos o convenios supere los 1.000 SMLMV, deberá mediar autorización y aprobación previa, suscrita por la Dirección competente de la prestación del servicio de la Dirección General.
Para estos efectos el Director Regional deberá enviar la solicitud para aprobación por parte de la Dirección competente de la prestación del servicio de la Dirección General, con mínimo diez (10) días hábiles de anticipación a la fecha en que deba:
a) iniciarse el proceso o b) celebrarse el contrato o c) suscribirse la adición.
La solicitud deberá contener:
a) La justificación técnica de la necesidad de la contratación o la adición, según el caso.
b) Objeto del contrato o convenio (no aplica para las adiciones)
c) Alcance de la contratación o adición (según el caso)
d) Valor por el que se solicita la aprobación. Debe tenerse en cuenta el valor total del convenio o contrato, es decir, debe incluirse el valor de las contrapartidas, si las hubiere.
e) Certificación de la Secretaría Técnica del Comité de Contratación de la Regional, en la cual conste la aprobación de la celebración del contrato o convenio o el valor de la adición a realizar.
f) En caso de contratación directa la identificación del contratista (futuro o presente).
La Dirección competente de la prestación del servicio de la Dirección General, deberá realizar un análisis de la solicitud desde los componentes jurídicos, financieros y técnicos y contará con máximo tres (3) días hábiles para emitir la aprobación correspondiente. (...)¨

Frente a esto último, las Direcciones Regionales remitirán a la Dirección de Primera Infancia sobre el correo con el cual se validó la matriz de contratación, las condiciones de los convenios por suscribirse que superen por sí solos la cuantía de los 1.000 SMMLV.

2.2. Proyección de la contratación: La matriz de contratación está cargada en Share Point en la Carpeta: "SUSCRIPCIÓN CONVENIOS 2025_2026", a la cual se accede a través del enlace:

Convenios 2025_2026_VF

Las matrices de contratación serán remitidas por los directores regionales a través de correo electrónico a la Dirección de Primera Infancia, esta realizará la validación macro financiera, las alertas y observaciones que considere pertinentes, y las socializará con las Direcciones Regionales para realizar los ajustes, de lo que se dejará constancia por medio de correo electrónico. Las alertas y observaciones sobre la misma se socializarán a través de correo electrónico remitido desde la Dirección de Primera Infancia a cada Dirección Regional.

Por otra parte, en caso de presentarse fallas en el enlace anteriormente mencionado, o de requerir más información sobre su utilización, desde las Direcciones Regionales podrán comunicarse a través de correo electrónico con el profesional Jorge Alberto Millán Carvajal (Jorge.millan@icbf.gov.co) y Mónica Valbuena Rubio (monica.valbuena@icbf.gov.co) de la Dirección de Primera Infancia del ICBF, quien es el administrador de la carpeta alojada en el citado enlace de SharePoint. Igualmente, es importante tener presente la celeridad con la cual se debe diligenciar y remitir la matriz en la fecha que se establezca por la Dirección de Primera Infancia, así como los eventuales ajustes a realizar desde el nivel regional. Lo anterior, previendo los trámites administrativos internos que adelanta cada regional y las demás actuaciones inmersas en la etapa precontractual, entre ellas, los trámites contenidos en el Manual de Contratación vigente según los términos allí establecidos.

Por lo tanto, las Direcciones Regionales conforme a los procesos contractuales que estén adelantando dentro de su gestión contractual deberán estimar los tiempos con las fechas y plazos para las actividades propias de este proceso de contratación que debe llevarse a cabo.

2.3. Comité de contratación regional: Realizada la validación de la matriz de contratación desde la Dirección de Primera Infancia del ICBF, las regionales adelantarán las sesiones del Comité de Contratación Regional en los términos establecidos en el Manual de Contratación del ICBF. Una vez emita concepto, a partir de los documentos y estudios previos aprobados en dicho Comité, la Dirección Regional a través de la

Coordinación del Grupo Jurídico procederá a la elaboración de los documentos contractuales, los cuales deben cumplir con los requisitos legales y las condiciones indicadas en los formatos publicados en el Sistema Integrado de Gestión.

Es de suma importancia señalar que, las actas de sesiones de los comités de contratación regional y el resultado de la validación de las matrices de contratación deberán formar parte integral de los expedientes de los contratos de aporte y/o convenios.

CAPÍTULO III
CONSIDERACIONES FINALES

Se recuerda la obligación de las Direcciones Regionales, la utilización de la plataforma SECOP II para efectos del perfeccionamiento, legalización y control de los contratos de aporte, así como la publicación de todos los documentos en las etapas precontractual, contractual y post contractual, conforme con lo dispuesto en la Circular Externa Única V3 del 27 de diciembre del 2023, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente, donde todos los procesos de contratación de las entidades relacionadas en los anexos de las circulares externas, deberán gestionarse exclusivamente en el SECOP ll. Lo anterior, con el fin de asegurar el estricto cumplimiento del principio constitucional y legal de Publicidad en los procesos de contratación estatal. Así mismo conforme a la Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015.

Del mismo modo, es importante hacer hincapié en que, la Dirección Regional conforme a lo preceptuado en la Resolución 2859 de 2013 del ICBF ¨*Por la cual se modifica la Resolución No. 1616 de 2006 y se reglamenta la estructura del ICBF en el Nivel Regional y Zonal*¨, como usuario en SECOP II de la unidad ejecutora contractual de la regional, deberá garantizar el cargue y publicación de la información y documentos de las etapas precontractual, contractual y post contractual, de los diversos procesos de contratación en SECOP II.

En este proceso de contratación se deberá tener presente el régimen de inhabilidades e incompatibilidades establecido en las normas constitucionales, el artículo 8° de la Ley 80 de 1993, la Ley 2014 de 2019 y demás normas que las modifiquen, adicionen o complementen.

En todo caso, las Direcciones Regionales deberán cumplir con lo establecido en las normas vigentes, el Manual de Contratación y las recomendaciones que sobre la

materia expidan la Dirección de Contratación y la Dirección de Primera Infancia. Así mismo, será responsabilidad de las Direcciones Regionales la observancia de las disposiciones de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015 y demás disposiciones que sean aplicables al trámite contractual.

De presentarse cualquier inquietud con respecto a estas orientaciones y cada fase por desarrollarse en el presente, favor consultar con su Enlace Territorial asignado.

Atentamente,

JULIE PAULINE TRUJILLO VANEGAS
Directora de Primera Infancia

KERLY JAZMIN AGÁMEZ BERRÍO
Directora de Contratación ICBF

Anexos:

1. Modelo de estudios previos
2. Modelo de estudio de sector
3. Matriz de Riesgos del proceso contractual
4. Modelo de Minuta contractual
5. Relación de convenios.

ROL	NOMBRE	CARGO	FIRMA
Aprobó	Juan Felipe Valencia Montoya	Subdirector de Operación de la Atención a la Primera Infancia.	
Revisó	Jéssika Andrea Merchán López	Contratista Dirección de Contratación	
Revisó	Jorge Alberto Millán Carvajal	Contratista Dirección Primera Infancia	
Proyectó	Claudia Liliana Muñoz B	Contratista Subdirección de Operación de la Atención a la Primera Infancia	LMB