

11000/

Bogotá, D.C.,

Doctor  
**VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ**  
Secretario  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Carrera 7 N° 8 – 68 Piso 1. Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

ICBF-Cecilia de La Fuente de Lleras  
Al contestar cite No. : 5-2017-528343-0101  
Fecha: 2017-09-28 16:38:10  
Enviar a: CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
No. Folios: 5



**ASUNTO:** Concepto del ICBF frente al Proyecto de Ley No. 127 de 2016 Senado, “por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción”.

Respetado Doctor.

De manera atenta, me permito presentar el concepto formal y observaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF, sobre el texto propuesto para primer debate del proyecto de ley relacionado en el asunto, teniendo en cuenta que esta iniciativa legislativa le asigna competencias al ICBF, esta entidad se pronunciará teniendo en cuenta el marco de funciones que le asisten frente a la garantía y protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, en los términos que siguen.

### **1. Sobre el contenido del proyecto de ley 127 de 2016**

La iniciativa legislativa 127 de 2016 tiene como objeto, según se indica en su artículo primero, “apoyar la culminación del ciclo de educación básica y media, impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres promovidos del Programa a instituciones y programas de educación superior, contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia, mejorar las competencias ciudadanas y comunitarias de los titulares del programa, priorizar la ampliación de la cobertura rural del Programa Familias en Acción y fomentar los factores de movilidad social de las familias beneficiarias en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema”.

En ese sentido se proponen algunas modificaciones a la Ley 1532 de 2012<sup>1</sup>, entre otras, se modifica la definición del programa, señalando que el mismo (...) es un complemento al

<sup>1</sup> “Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción”.

ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la superación de la pobreza y pobreza extrema y la prevención del embarazo en la adolescencia.

Como parte de los objetivos se incluye el de contribuir a la movilidad social, al ingreso a programas de educación superior y educación para el trabajo, y la prevención del embarazo en la adolescencia. Así mismo, pretende fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de 7 años, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y educación para el trabajo, y la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias.

También, se establece que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñarán un procedimiento para revisar la permanencia en el programa de los beneficiarios sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos.

El proyecto además propone la adición del artículo 6A estableciendo que el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y las demás entidades competentes, coordinadas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán encargadas de la implementación y formulación del componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias, para lo cual deberán diseñar un plan de acción en el cual se determine la oferta sectorial y se diseñen las actividades y acciones que se implementarán en este programa.

Respecto de la prevención del embarazo en la adolescencia, se establece que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social junto con el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, deberán garantizar el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas que contribuyan a prevenir el embarazo en la adolescencia, los cuales deberán incorporar como mínimo: *i) la formación de competencias para la toma de decisiones informadas, ii) el desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de adolescentes donde se promuevan los beneficios de la culminación del ciclo educativo. iii) la reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo iv) y el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.*

## **2. Sobre la constitucionalidad y conveniencia de la iniciativa**

Inicialmente, cabe resaltar la importancia de la presente iniciativa legislativa debido a que involucra un postulado constitucional tan particularmente sensible como lo es la protección de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias con alta vulnerabilidad, como aquellos que se encuentran en situación de pobreza, pobreza extrema, y/o desplazamiento forzado, entre otros.

La Corte Constitucional, respecto del Programa Familias en Acción, ha señalado lo siguiente:

*“Este programa se define como una iniciativa gubernamental emprendida en 1999, que tiene como objetivo general “contribuir a la reducción, superación y prevención de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables, mediante un complemento al ingreso”. Y como objetivos específicos: incentivar la asistencia y permanencia escolar de los menores de dieciocho (18) años; impulsar la atención en salud; incentivar las prácticas de cuidado de los niños, mujeres, adolescentes y jóvenes, en aspectos tales como salud, lactancia materna, desarrollo infantil temprano y nutrición; y contribuir, a partir del conocimiento de la población beneficiaria del programa y el análisis de su comportamiento en cuanto al cumplimiento de compromisos, a la cualificación de la oferta en salud y educación.”<sup>2</sup>*

En ese sentido, la calidad de sujetos de especial protección constitucional que ostentan los niños, las niñas y los adolescentes, encuentra su fundamento en los postulados de la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen el principio del interés superior de los menores de edad.

Conforme con el artículo 44 de la Constitución son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separado de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Asimismo, gozan de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

El mencionado artículo, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 1098 de 2006, le impone a la familia, a la sociedad y al Estado, la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral, al tiempo que establece como principio general que los derechos de los niños prevalecerán sobre los derechos de los demás y que serán considerados fundamentales para todos los efectos, exigiendo privilegiar y asegurar su ejercicio y goce con total plenitud.

Por tanto, la protección integral de que es titular esta población y la prevalencia de sus derechos, representan verdaderos principios que deben orientar la promoción de políticas y la realización de acciones concretas dirigidas al logro de su bienestar físico, moral, intelectual y espiritual.

Acorde con lo señalado, la presente iniciativa va encaminada a la protección de derechos fundamentales, no sólo de personas menores de edad, sino que también considera a grupos poblacionales históricamente marginados y que por su alto estado de vulnerabilidad requieren de medidas estatales dirigidas a aliviar esta situación.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-954-2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

De este modo, el proyecto de ley encuentra su fundamento en normas de carácter vinculante, determinando el cabal desarrollo del texto constitucional y además, pretende adicionar la Ley 1532 de 2012, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, el acceso y culminación de la educación básica, media y superior de los niños y jóvenes beneficiarios, la prevención del embarazo en la adolescencia y la focalización de la ampliación de cobertura en la población y zonas rurales, fines estos que lo hacen constitucional y conveniente.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación se presentarán observaciones específicas al articulado de la iniciativa propuesta dirigidas a niños, niñas y adolescentes, con el objeto de que dichas disposiciones de adecuen a su interés superior y a la garantía de sus derechos.

### **3. Observaciones específicas frente a la exposición de motivos**

En el Numeral 1.3. sobre prevención del embarazo en la adolescencia, se sugiere ampliar la información y precisar sobre el liderazgo que tienen el Ministerio de Salud y el ICBF en la implementación de esta Estrategia, teniendo en cuenta el marco de Más Familias en Acción y de acuerdo a lo establecido en el artículo 84<sup>3</sup> del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo País”, sancionado mediante la Ley 1753 de 2015.

Al respecto, se debe tener en cuenta que como coordinadores de la Estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia, al Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS- y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, actuando en el marco de la instancia máxima de coordinación y decisión, la Comisión Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos- DSR (en actual proceso modificación de Decreto 2968 de 2010), articulan acciones con las entidades sectoriales con competencia en infancia y adolescencia, las cuales aportan desde el desarrollo de sus competencias del nivel nacional y los acuerdos intersectoriales definidos en la Estrategia y garantizan el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas de prevención del embarazo en la adolescencia.

En el apartado 2.2 sobre “Incentivos” en el cual se expone que el subsidio de educación “(...) busca incentivar la permanencia escolar de los beneficiarios”; se considera que es importante vincular a la escuela desde el reconocimiento de que es un entorno protector para la infancia y la adolescencia, además de la importancia de vincular a las familias en el proceso de formación de los niños, las niñas y los adolescentes. De igual manera, dentro del subsidio de salud y nutrición es importante generar esos espacios de formación a las familias sobre las pautas y prácticas de crianza asertiva que hacen parte del desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.

---

<sup>3</sup> “Artículo 84. Estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia. El Gobierno Nacional bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y del Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos, realizará asistencia técnica conjunta a los entes territoriales del país para que los alcaldes y gobernadores incluyan indicadores, políticas, programas y proyectos de derechos sexuales y reproductivos y prevención del embarazo en la adolescencia en los respectivos planes de desarrollo.”

Asimismo, en el último párrafo de este apartado se incluye la frase “los NNA en condición de discapacidad”. En primer lugar, se sugiere evitar hacer uso de la sigla “NNA”, pues desde el marco del reconocimiento como sujetos de derechos que consagra el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), se hace necesario referirnos a “los niños, las niñas y los adolescentes”, dicho reconocimiento como sujetos de derechos, es uno de los cuatro componentes que conforman el principio de Protección Integral que consagra el artículo 7 del Código de la Infancia y la Adolescencia, que significa que los niños, las niñas y los adolescentes son sujetos de los derechos que le son propios a todas las personas por el hecho de ser personas, y de los derechos específicos y exclusivos para esta población. Por lo anterior, cuando se habla de este componente es importante trascender de una sigla, pues es desde el lenguaje que reconocemos a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.

En segundo lugar, se debe tener en cuenta que, según la Ley 1346 de 2009 por la cual se aprueba la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, se recomienda utilizar la expresión “persona con discapacidad”. Esta Convención fue ratificada mediante acto protocolario suscrito en el año 2011. Según el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia que se refiere al bloque de constitucionalidad, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de Colombia, que reconocen los derechos humanos, prevalecen en el orden interno. Teniendo en cuenta estas recomendaciones se sugiere la siguiente redacción de la frase: “los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad”.

Respecto al numeral 4.2.4. sobre focalización del programa, se sugiere que adicional a la focalización de las familias que pertenecen al Programa Más Familias en Acción y al tipo de población que allí se atiende, se debe considerar tener en cuenta como criterios de focalización los municipios que presenten tasas por encima del promedio nacional de fecundidad en mujeres de 10 – 14 y 15 – 19 años, tasas de violencia sexual, tasa de violencia intrafamiliar víctimas niños y niñas, reportes de casos de VIH.

En el numeral 4.2.5 de Prevención de Embarazo en la Adolescencia, se recomienda actualizar los datos de la ENDS 2010 a los recientemente publicados por la ENDS 2015 así: *“Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS 2015) 17,4% de las adolescentes entre 15 y 19 años han estado alguna vez embarazadas... En la zona rural el panorama es peor, la tasa de embarazo adolescente alcanza hasta un 24.8%, en comparación con un 15.1% en la zona urbana...el quintil más bajo presenta una tasa de embarazo adolescente del 27.1%, mientras el quintil más alto tiene una tasa de 4.7%”.*

En este mismo numeral, donde se hace referencia a lo mínimo que se debe incorporar para las acciones, planes, programas y estrategias, se considera relevante incluir que de acuerdo a la **Estrategia de Atención Integral para Niñas, Niños y Adolescentes con Énfasis en Prevención del Embarazo en la Adolescencia 2015 – 2025**, aprobada en el CONPES de fecha 22 de febrero de 2017 se determinaron las acciones intersectoriales que esta contiene para:

- i. La formación de competencias para la toma de decisiones, formación en competencias para la toma de decisiones de niñas, adolescentes y mujeres respecto al conocimiento y exigibilidad de los derechos sexuales y reproductivos.
- ii. Impactar los determinantes relacionados con el embarazo en la adolescencia: pobreza, bajo nivel educativo, uniones tempranas, falta de oportunidades y las inequidades producto de la condición de género y étnicas.
- iii. Fortalecer el acceso, la oportunidad, la calidad y la confidencialidad en la prestación de los servicios de salud sexual y reproductiva, e inducir su demanda por los y las adolescentes, asegurando la anticoncepción, incluida la anticoncepción de emergencia, la interrupción voluntaria del embarazo, la educación e información, que garanticen las condiciones para que los niños, niñas y adolescentes vivan una sexualidad sana y libre de riesgos.
- iv. Continuar los esfuerzos para reducir el embarazo en la adolescencia, especialmente en las niñas menores de 14 años, las cuales son víctimas de violencia sexual, para lo cual es necesario asegurar la activación de rutas y protocolos de atención.
- v. Fortalecimiento de las acciones de promoción y prevención alrededor de la sexualidad mediante campañas de información, educación y comunicación, que consideren las realidades, deseos, planes e inquietudes y ofreciendo mayores oportunidades y que fortalezcan los proyectos de vida de esta población.
- vi. Contar con una oferta educativa integral en sexualidad, que les permita a los niños, niñas y adolescentes tomar decisiones informadas, responsables y placenteras y por tanto, tener comportamientos menos riesgosos, que involucre a las familias y entornos protectores.

#### **4. Observaciones específicas frente al articulado del proyecto de ley**

Frente al objeto del proyecto de ley, consagrado en el artículo 1, el cual determina, entre otras cosas "(...) *mejorar las competencias ciudadanas y comunitarias de los titulares del programa (...) y fomentar los factores de movilidad social de las familias beneficiarias en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema*", se considera importante contemplar que la formación en competencias ciudadanas y comunitarias no solo esté dirigida a los titulares del Programa sino a las familias beneficiarias, es decir, vincular a los niños, las niñas y los adolescentes que son beneficiarios del Programa dado que desde la construcción conjunta con las familias entendidas como un contexto formador y la primera línea de defensa de la niñez, es posible la generación de relaciones armónicas y pacíficas, no solo desde las diversas dinámicas familiares sino desde las interrelaciones con las comunidades a las que pertenecen.

Frente al artículo 2 que se refiere a la "definición del Programa Más Familias en Acción", estableciendo que "(...) *el programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social (...)*", se sugiere que para la formación del capital humano y para mejorar las capacidades y condiciones de la vida de las familias participantes, se incluya en las actividades la promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia, la prevención de las vulneraciones a sus derechos, la corresponsabilidad que

debe estar presente en la garantía de sus derechos, la importancia de que las familias y las comunidades se consoliden como entornos protectores de la niñez donde sea posible la construcción de relaciones basadas en el afecto, el cuidado mutuo y la protección.

De esta manera, generar programas y estrategias de formación en habilidades para la vida dirigidas a las familias beneficiarias permitirá no solo generar capacidad de agencia en lo productivo y laboral sino también en contar con los recursos necesarios para la construcción de relaciones interpersonales armónicas vitales para el cumplimiento de metas individuales, familiares y sociales. Así mismo, se recomienda que estos aspectos se incluyan en el "Plan Comunitario Anual".

Sobre el artículo 4 que habla de los beneficiarios, se propone la vinculación de familias de comunidades étnicas (indígenas y afrodescendientes), por lo tanto, se hace necesario considerar los ajustes del programa acorde con los hábitos y costumbres alimentarias de dichas comunidades.

Finalmente, frente al parágrafo 2° del mismo artículo, que consagra que *"Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa con niños niñas y adolescentes menores de 18 años, perderán el derecho a ser beneficiarios del programa, cuando el ICBF o la autoridad competente, determine la existencia de una vulneración de derechos"*, se considera necesario resaltar que cuando existe una situación de inobservancia, amenaza o vulneración de derechos hacia los niños, las niñas y los adolescentes, no necesariamente recae la responsabilidad en la familia, toda vez que existe el principio de corresponsabilidad (familia, sociedad y Estado) frente a la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia. Por lo tanto, se sugiere analizar específicamente las condiciones, los criterios y los procedimientos que se aplicarán para dar cumplimiento a lo mencionado.

Conforme con lo anterior, puede decirse que los objetivos de este programa se encuentran enmarcados en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, el cual consagró el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, al señalar que sus derechos prevalecen sobre los demás y al considerarlos sujetos de especial protección constitucional en razón a su edad, su condición de vulnerabilidad y su indefensión.

En ese sentido, el programa de Más Familias en Acción se constituye en una política pública fundamental para la protección efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a la alimentación adecuada, la salud y la educación.

Aunque el ICBF entiende la necesidad de establecer determinados requisitos de acceso al programa, y de definir los requisitos mínimos para la permanencia en el mismo, incluyendo el establecido en el artículo 4 de la Ley 1532 del 2012, recogido por el artículo 4 del proyecto de ley bajo estudio, ello en ningún momento puede traducirse en una vulneración a los derechos de los niños y niñas. En efecto, el artículo 4 de la Ley 1532 del 2012, así como el artículo 4 del proyecto de ley, establecen que los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, perderán el derecho a ser

beneficiarios del programa cuando el ICBF o la autoridad competente, determine la existencia de vulneración de derechos.

Si bien es aceptable y coherente que los adultos que están generando la situación de vulneración de derechos no reciban los beneficios que el programa genera, ello no puede traducirse en que sus hijos e hijas o los niños y niñas que tenían a su cargo deban dejar de recibir también ese beneficio. Ello implicaría revictimizar a los niños y niñas, al quitarles un beneficio necesario para la garantía efectiva de sus derechos, por causa de un acto de vulneración en su contra.

Por esta razón, el Instituto está de acuerdo con el inciso segundo del párrafo segundo del artículo 4 del proyecto de ley, el cual señala que *"El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñarán un procedimiento para revisar la permanencia en el programa de los beneficiarios sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos"*.

No obstante, se considera que para efectos de que la norma sea realmente efectiva, se debe señalar que ese procedimiento, que se construirá en conjunto entre el ICBF y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, tendrá como finalidad *"garantizar la permanencia"* y no *"revisar la permanencia"* en el programa de los beneficiarios sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos. Lo anterior, por cuanto bajo ninguna circunstancia, un niño o niña puede perder los beneficios del programa por el hecho de haber sido víctima de una situación de vulneración de derechos.

Así las cosas, se considera que bajo ninguna circunstancia los niños y niñas víctimas cuyos padres o cuidadores pierdan los beneficios del programa por haber generado esa situación de vulneración, no podrán ser excluidos del programa, sino que deberá garantizarse la entrega de los subsidios en cabeza de otro miembro de la familia, a través de la cual se logre cumplir con el objetivo principal del programa de garantizar los derechos de educación y salud a los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

Conforme con lo anterior, se considera pertinente que el ICBF, en conjunto con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social participe en la creación del procedimiento para garantizar la permanencia en el programa de los beneficiarios sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos, dado que se ajusta a las competencias misionales de la Institución y las funciones establecidas en el Decreto 987 del 2012.

Al respecto, se realiza la siguiente propuesta de redacción del artículo 4:

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

**Artículo 4°. Beneficiarios.** Serán beneficiarios de las **transferencias monetarias** condicionadas del Programa Familias en Acción:

(...)



**Parágrafo 2º.** Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa, **perderán dicho beneficio**, cuando la autoridad **administrativa** competente, **decrete** la existencia de una vulneración de derechos **de los niños, niñas y/o adolescentes que se encuentren bajo su cuidado y protección.**

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñarán un procedimiento para revisar la permanencia en el programa de los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años cuando la autoridad competente determine la existencia de una vulneración de derechos, **garantizando en todo caso que los menores de edad que sean beneficiarios del programa no sean excluidos y que dichas ayudas sean otorgadas a los adultos pertenecientes al núcleo familiar del menor de edad que no estén comprometidos en la vulneración de sus derechos.** Este procedimiento debe garantizar el cumplimiento de los criterios de focalización del programa.

Finalmente, se espera que las consideraciones realizadas en el presente documento sean útiles en la labor legislativa que usted preside.

Cordialmente,

*Julio C. Jiménez G*  
**JULIO CÉSAR JIMÉNEZ GARZÓN**  
Subdirector General (E)

OAJ/ GCC/ Proyectó: Patricia Rodríguez B –Oficina Asesora Jurídica / Marbely Ospina Díaz –Dirección de Niñez y Adolescencia / María Paula Suárez –Dirección de Protección // Revisó: Paulo Realpe M. –Oficina Asesora Jurídica // Aprobó: Cristina Venegas Fajardo –Directora de Niñez y Adolescencia // Ana María Fergusson Talero –Directora de Protección // Luz Karime Fernández Castillo –Jefe Oficina Asesora Jurídica.