



La educación
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 10-02-2020 7:49:35 PM
Al contestar cite este No. 2020-EE-199545 FOL:6 ANEX:0
Origen: Asesores del despacho
Destino: Congreso de la República de Colombia / AMPARO YANETH CALDERON
REPRODUCCIÓN
Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 107 de 2020 Cámara

Doctora
AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
Secretaria Comisión Primera
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad.

Referencia: Concepto proyecto de ley No. 107 de 2020 Cámara

Respetada doctora Amparo, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No. 107 de 2020 Cámara, "**Por medio de la cual se modifica la Ley 1098 de 2006 -- Código de Infancia y Adolescencia**".

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

Cordialmente,



MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.R. Buenaventura León León, H.R. María Cristina Soto De Gomez, H.R. Alfredo Ape Cuello Baute, H.R. Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, H.R. Adriana Magali Matiz Vargas, H.R. Juan Carlos Willis Ospina, H.R. Armando Antonio Zabarain de Arce, H.R. Jaime Felipe Lozada Polanco, H.R. Juan Carlos Rivera Peña, H.R. Yamil Hernando Arana Pataji, H.R. José Gustavo Padilla Orozco, H.R. Felipe Andres Muñoz Delgado, H.R. Wadith Alberto Manzur, H.R. José Eiver Hernandez Casas, H.R. Félix Alejandro Chica Correa, H.R. Nidia Marcela Osorio Salgado, H.R. Nicolás Alberto Echeverry Alvarán, H.R. Emeterio José Montes De Castro, H.R. Germán Alcides Blanco Álvarez, H.R. Diela Liliana Benavides Solarte
Ponente: H.R. Adriana Magali Matiz Vargas

Aprobó: Luis Fernando Pérez Pérez – Viceministro de Educación Superior
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Asesora Jurídica
Carolina Guzmán Ruiz – Directora de Fomento de la Educación Superior
Revisó: Biviana Trujillo Ramírez – Asesora Despacho Ministra



Concepto a Proyecto de Ley No. 107 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se modifica la Ley 1098 de 2006 – Código de Infancia y Adolescencia”

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

El proyecto de ley tiene por objeto garantizar que las adolescentes gestantes y madres adolescentes, que culminaron su nivel de educación media y se encuentran en un nivel socioeconómico vulnerable, ingresen a la educación superior, procurando por su permanencia en la misma a través del otorgamiento de subsidios y apoyos económicos. Se atribuye esta obligación al Estado en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en el marco de desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes.

Motivación

Se justifica la medida propuesta en el articulado argumentando que a través de la educación es como se pueden superar las brechas y desventajas sociales existentes, las cuales se pueden ver agudizadas cuando se empieza la maternidad a una edad temprana. De igual forma se respalda la iniciativa acudiendo a las estadísticas arrojadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en las cuales se evidencia que el número de madres adolescentes en Colombia ha venido en aumento y que los logros en materia de educación de este grupo poblacional no son los deseados, dado que muchas de ellas desertan de continuar con su formación, ante la falta de recursos económicos para poder costear una educación superior. Por tal razón los autores argumentan que el apoyo financiero resulta fundamental para garantizar el acceso equitativo a las estudiantes adolescentes menos favorecidas y de esta manera contribuir en la construcción de una sociedad participativa, evolutiva y competitiva, que funda estabilidad social.

Fundamentan la iniciativa en el artículo 1º, 43º, 45º, 67º, 350º, 365º y 366º de la Constitución Política, en la Ley 1098 de 2006, la Ley 30 de 1992 y la Ley 1012 del 2006.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa el Ministerio de Educación Nacional encuentra que el proyecto de ley tiene relación con el sector educativo al establecer como una obligación del Estado garantizar a las adolescentes gestantes y madres adolescentes, su acceso y permanencia a la educación superior, a través del otorgamiento de becas y subsidios económicos.

Sobre el particular, el Ministerio de Educación Nacional manifiesta que ya existen programas y estrategias dirigidas a promover el acceso de personas en condiciones de vulnerabilidad a la educación superior y a esquemas de formación a través de programas como Generación E y los Fondos de fomento al acceso de la educación superior del ICETEX. De igual forma, el Gobierno Nacional ha abordado la situación del embarazo adolescente adelantando políticas y estrategias encaminadas principalmente a su prevención, buscando disminuir el origen de las condiciones de vulnerabilidad mencionadas por los autores, a las cuales se pueden someter las niñas y adolescentes que se encuentran en las condiciones de madres o madres gestantes en los términos definidos por el proyecto de ley.



1. Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E.

El Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” 2018-2022, dispuso los siguientes objetivos, contenidos en la Línea C. “Educación de Calidad para un futuro con oportunidades para todos”, del III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados:

“Objetivo 5: Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad: Avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad constituye una de las principales apuestas de este gobierno. Para esto, el Ministerio de Educación Nacional se ha propuesto fortalecer la educación superior pública, revisar los esquemas de financiación de la educación superior, incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en equidad, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales, fomentar la educación virtual, fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y formar capital humano de alto nivel. Adicionalmente, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y Colciencias, en conjunto con otros actores del sector educativo, trabajará en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, mediante el apoyo a las Instituciones de Educación Superior, para mejorar el acceso a información que nutra el sistema y la capacidad de investigación de las IES nacionales. Así, las principales apuestas del gobierno comprenden: (...)

2) Financiación de la Educación Superior

La sostenibilidad del sistema de educación superior requiere esfuerzos orientados a fortalecer la estructura de los mecanismos de financiación. Para esto, el Gobierno Nacional adelantará un proceso de revisión integral de fuentes y usos de los recursos de las Instituciones de Educación Superior públicas para garantizar su financiación y sostenibilidad en el mediano y largo plazo (...).

3) Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable

Garantizar el acceso y permanencia de estudiantes vulnerables socioeconómicamente a Instituciones de Educación Superior públicas con un esquema gradual de gratuidad (en costos de matrícula y sostenimiento), focalizados de acuerdo con el puntaje en el Sisbén. Este beneficio estará asociado al cumplimiento de ciertos requisitos por parte del estudiante (desempeño académico, permanencia y graduación). El Ministerio de Educación Nacional aprovechará la experiencia del Departamento de Prosperidad Social (DPS) en temas de inclusión social y atención a grupos vulnerables, para brindar un mayor acompañamiento a los beneficiarios de este programa y a sus familias, de forma tal que se facilite su tránsito por la educación superior. En el contexto del componente de equidad del programa Generación E, el propósito es que 320.000 jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social y el cierre de brechas.

4) Reconocimiento de la excelencia académica

Reconocer la excelencia académica de estudiantes de alto mérito académico y en condiciones de vulnerabilidad, según el puntaje Sisbén, que deseen cursar programas en instituciones públicas o privadas acreditadas en alta calidad. Este componente de excelencia de Generación E tendrá un enfoque territorial que contribuirá a la equidad, y garantizará oportunidades de acceso a 16.000 estudiantes de todos los departamentos del país.”

En el marco de estos objetivos el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, diseñó e implementó el nuevo Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E. Este programa, busca que más jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social y regional del país para el cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual, a partir del 2019, a través de los componentes de i) equidad, ii) excelencia y iii) equipo.



Desde el inicio del Programa y hasta el 31 de agosto del presente año, 119.915 jóvenes (52% mujeres y 48% hombres) se han vinculado a Generación E a través de sus modalidades de Equidad y de Excelencia; beneficiando a estudiantes en condición de vulnerabilidad de 1.102 municipios del territorio nacional, teniendo cobertura en los 32 departamentos de Colombia. De igual manera, durante este semestre se seleccionarán los cerca de 41 mil nuevos beneficiarios del programa Generación E.

A continuación, se presentan los tres componentes del programa:

- **Equidad – Avance en la Gratuidad en Instituciones de Educación Superior públicas.**

En busca de avanzar en la gratuidad de la educación superior, el Gobierno Nacional le apuesta a que más jóvenes de bajos recursos tengan mayores oportunidades de acceder a la educación superior. Para esto, el componente de Equidad cubrirá el 100% del valor de la matrícula a través de subsidios a los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior – IES públicas; además, se otorgará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

Con este componente se beneficiarán alrededor de 320.000 estudiantes en 4 años, que tendrán acceso a las 62 IES públicas del país: universidades, instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas e instituciones universitarias. De igual manera, en busca de llegar a las regiones más apartadas, el componente promueve la vinculación de los estudiantes tanto a programas presenciales, como a distancia tradicional y virtual.

En relación con el apoyo al estudiante para cubrir gastos académicos, como mecanismo complementario para fomentar la permanencia y graduación de los estudiantes, el admitido en la institución pública podrá aplicar, dependiendo de sus condiciones particulares, al programa Jóvenes en Acción del Departamento de la Prosperidad Social (DPS) o al Fondo de Equidad del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Para el MEN es importante que los beneficiarios del programa no deserten, finalicen su proceso académico y logren graduarse, con el fin de generar transformaciones sociales, tanto para los estudiantes como para sus familias. En este sentido, el Programa promoverá que el estudiante tenga buen desempeño, a través del acompañamiento académico y psicosocial por parte de las Instituciones de Educación Superior públicas con el objetivo de culminar exitosamente el proceso de formación, y así mismo acompañar el tránsito a la inserción laboral de los beneficiarios.

Los requisitos para participar en el componente de Equidad del programa Generación E, para la vigencia 2020 son los siguientes:

- Tener nacionalidad colombiana.
- Poseer título de bachiller y haber presentado el Examen de Estado para el ingreso a la Educación Superior.
- Ser admitido en primer semestre para cursar un programa de pregrado (técnico profesional, tecnológico o universitario) con registro calificado vigente, impartido bajo cualquier modalidad (presencial, distancia o virtual), ofertado por una Institución de Educación Superior Pública.
- No tener título profesional universitario.
- Tener entre 14 a 28 años.
- Estar registrado a corte de 30 de agosto de 2019 en la base Nacional del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con un puntaje igual o inferior a 32. En caso de pertenecer a la población indígena, se tomará la base censal del Ministerio del Interior, y para la población



víctima del conflicto, se tendrá en cuenta el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad de Atención y reparación Integral de Víctimas (UARIV).

En el año 2019, con corte a 31 de diciembre de 2019, se aprobaron 75.139 estudiantes. Para el año 2020, con corte a 31 de agosto, se han aprobado 36.907 nuevos beneficiarios para un total de 112.046 beneficiarios, los cuales se encuentran estudiando en 61 IES públicas en todo el territorio nacional. Por criterios de ingreso a continuación se presenta la distribución de acuerdo con los requisitos de aprobación por su condición socioeconómica establecida en el SISBEN y aquellos jóvenes que no se encuentran registrados como son la población víctima e indígena.

Tabla 1. Total de beneficiarios por criterio de ingreso en el Componente de Equidad para los años 2019 y 2020.

CRITERIO ENTRADA	2019	2020
SISBÉN	65.428	31.906
Víctima	8.089	4.193
Indígena	1.325	672
Víctima e Indígena	297	136
TOTAL	75.139	36.907

Fuente: Base de Datos del Programa 31 agosto de 2020 ICETEX

- **Excelencia: Reconocimiento a los mejores bachilleres del país**

A través de este componente, el Gobierno Nacional reconoce el mérito de 16.000 estudiantes de escasos recursos económicos que cuentan con los mejores resultados de las pruebas Saber 11° y de los tres mejores bachilleres por departamento, para que accedan y permanezcan en la educación superior.

Los beneficiarios pueden escoger una institución pública o privada con acreditación de alta calidad o un programa académico con acreditación de alta calidad ofertado por una institución no acreditada con más del 25% de sus programas acreditados.

Para los estudiantes que deciden ingresar a una Institución de Educación Superior - IES pública, se financiará el 100% del valor de la matrícula y se entregará un apoyo de sostenimiento. En este componente se le reconocerá a la IES pública un valor de referencia por estudiante de Excelencia, entendido como un valor per cápita asociado a la prestación del servicio educativo, incluyendo el valor de la matrícula.

Por su parte para los estudiantes que ingresen a Instituciones de Educación Superior privadas, el costo del valor de la matrícula será financiado así: El 25% del valor de la matrícula semestral lo aportará la institución privada, el Estado aportará el 50% y el restante 25% se financiará con recursos de un Fondo de donaciones. Adicionalmente se entregará un apoyo de sostenimiento para gastos académicos.

Los requisitos para participar en el componente de Excelencia del programa Generación E, para la vigencia 2020 son los siguientes:

- Tener nacionalidad colombiana.
- Obtener el título de grado de bachiller en la vigencia 2019.
- Haber presentado las pruebas de Estado Saber 11° el 10 de marzo o el 25 de agosto de 2019 y cumplir uno de los siguientes puntos:



- Encontrarse dentro de los 10 bachilleres con mejores puntajes de la prueba Saber 11° para los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, San Andrés, Vaupés y Vichada. Para el resto de los departamentos aplican los 3 mejores puntajes.
- Obtener un puntaje igual o superior a 350 en las pruebas Saber 11°.
- Estar registrado en la base Nacional del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN), suministrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con corte a 30 de agosto de 2019, con un puntaje igual o inferior a:

Área	Puntaje máximo
14 ciudades principales sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	57,21
Resto urbano: en la zona urbana diferente a las 14 ciudades principales, los centros poblados y la zona dispersa de las 14 ciudades principales.	56,32
Rural	40,75

En el año 2019, con corte a 31 de diciembre de 2019, se aprobaron 3.667 estudiantes jóvenes que estudian en 68 Instituciones de Educación Superior (IES) del país. Para el año 2020, con corte 31 de agosto, se aprobaron 4.202 jóvenes beneficiarios para un total de 7.869 beneficiarios, los cuales estudian en 71 IES del país. Por criterios de ingreso a continuación se presenta la distribución de acuerdo con los requisitos de aprobación por su condición socioeconómica establecida en el SISBEN y aquellos jóvenes que no se encuentran registrados como son la población indígena.

Por criterios de ingreso los aprobados se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 2. Total de Beneficiarios por criterio de ingreso en el Componente de Excelencia para los años 2019 y 2020.

CRITERIO ENTRADA	2019	2020
SISBÉN	3.587	4.119
Indígena	80	83
TOTAL	3.667	4.202

Fuente: Base de Datos del Programa 31 de agosto de 2020 ICETEX

El Programa Generación E se diseñó con una estructura financiera que permita la financiación gradual y sostenible de la cohorte completa de la meta de los 336 mil beneficiarios de los componentes de Equidad y Excelencia. El Ministerio de Educación Nacional ha apropiado y comprometido recursos del Presupuesto General de la Nación para financiar a los estudiantes de los años 2019 y 2020 por valor de \$560.000 millones de pesos para dar cumplimiento a la meta de 168.000 estudiantes beneficiarios en este período. A través de los Fondos constituidos con el ICETEX estos recursos se giran para el pago de las matrículas a las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas que hacen parte del programa y a los estudiantes para apoyar los gastos de sostenimiento.

- **Equipo – Fortalecimiento a las Instituciones de Educación Superior Públicas.**

Respecto a este componente, como se indicó previamente, el Gobierno Nacional gestionó la destinación de nuevos recursos anuales para funcionamiento e inversión que fortalezcan las 61 Instituciones de Educación Superior Públicas que se encuentran en los 32 Departamentos del país y en el Distrito Capital, conforme a lo establecido en los acuerdos firmados el pasado 26 de octubre y el 14 de diciembre de 2018 entre el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la



República y la Ministra de Educación, con los rectores del Sistema Universitario Estatal (SUE) y de la Red de Instituciones Técnicas Profesionales Tecnológicas y Universitarias Públicas (RED ITTU) los representantes de los profesores y de los estudiantes.

El total de los recursos adicionales gestionados por el Gobierno Nacional para el fortalecimiento de las instituciones de educación superior públicas en este cuatrienio suman \$4,5 billones de pesos, los cuales incluyen recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías. Estos recursos adicionales se suman a los aportes que la Nación realiza para funcionamiento e inversión en cumplimiento de la normatividad vigente, garantizando así fuentes adicionales de recursos para la financiación de los presupuestos de las instituciones de educación superior públicas.

Para lograr la puesta en marcha de este objetivo, se incluyó la estrategia “*Fortalecimiento de la Educación Superior pública*” en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, pacto por Colombia, Pacto por la Equidad y en el articulado del Plan se incorporó el artículo 183 “Fortalecimiento Financiero de la Educación Superior Pública” de la Ley 1955 de 2019.

2. Fondos de fomento al acceso de la educación superior.

Por otra parte, dentro de las alternativas que existen en el país para apoyar el acceso y la permanencia en la educación superior, las cuales son igualmente aplicables a las madres gestantes o madres adolescentes, se encuentran los fondos de fomento al acceso de la educación superior, a través de los cuales se establecen parámetros específicos y se definen opciones de apoyo económico con diferentes requisitos y condiciones, dirigidos a una destinación óptima de los recursos con que cuenta el Estado, los cuales están focalizados a criterios de mérito académico de equidad social, con el fin de apoyar al mayor número posible de beneficiarios y dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado.

En este sentido, el Estado colombiano viene realizando esfuerzos significativos destinando recursos financieros para apoyar económicamente a los estudiantes destacados académicamente y/o que se encuentren en situación de vulnerabilidad para que accedan al servicio público de educación superior. Dichos esfuerzos se canalizan a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX, según lo establecido en la Ley 30 de 1992, Artículo 114, modificado por el artículo 27 de la Ley 1450 de 2011: “*los recursos fiscales de la Nación, destinados a becas, o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) y a él corresponde su administración*”.

De acuerdo con lo anterior, el ICETEX cuenta con fondos que fomentan el acceso a la educación superior través de créditos condonables que tiene como objetivo financiar la matrícula o sostenimiento del estudiante; para que dichos créditos sean condonados los beneficiarios deben cumplir ciertas condiciones establecidas en cada uno de los fondos. A partir de estos créditos, los beneficiarios pueden utilizar los recursos girados para el pago de la matrícula, el sostenimiento, materiales de estudio, transportes entre otros gastos.

Para lograr el objetivo, cada fondo desarrolla un reglamento operativo en donde se establecen las condiciones que deben cumplir los beneficiarios, teniendo en cuenta que los recursos que el Estado destina para el fomento al acceso a la educación superior son dirigidos a población con mérito académico, en condición de vulnerabilidad social y económica.



Bajo este contexto, es preciso señalar que las acciones de financiación para el acceso a la educación superior se definen por el mérito académico y condición de vulnerabilidad, lo cual en la actualidad está siendo recogido por programas existentes como Generación E y a los fondos del ICETEX, en este sentido, los jóvenes del país, incluidas las jóvenes gestantes y madres adolescentes que cumplan las condiciones exigidas podrán acceder ser beneficiarios de estas ayudas.

A continuación, se relacionan los diferentes fondos y subsidios vigentes en el marco del desarrollo de la política pública:

- Fondo Programa Generación E – Componente Equidad
- Fondo Programa Generación E – Componente Excelencia
- Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctimas del Conflicto Armado
- Fondo Especial de Comunidades Negras
- Fondo de Comunidades Indígenas - Álvaro Ulcué Chocué
- Fondo de Población ROM
- Fondo de Estudiantes con Discapacidad
- Fondo Mejores Bachilleres del País
- Fondo Beca “Omaira Sánchez”
- Fondo Beca “Jóvenes Ciudadanos de Paz”
- Fondo Programa Ser Pilo Paga
- Fondo Excelencia Docente
- Fondo Programa Beca “Hipólita”
- Fondo Becas de Posgrado - Mejores Saber Pro
- Fondos Posgrado Programa Beca “Alfonso López Michelsen”
- Subsidios de sostenimiento estudiantes focalizados en Sisbén
- Subsidios a la tasa de interés en época de estudio
- Subsidios a la tasa de interés en época de amortización
- Condonaciones por graduación
- Condonaciones por reconocimiento Mejores Saber PRO

3. De la Atención Integral para Niñas, Niños y Adolescentes con énfasis en prevención del embarazo en la infancia y adolescencia.

Desde otra perspectiva, el Ministerio de Educación Nacional como integrante de la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos, participó en la construcción de la Estrategia de Atención Integral para Niñas, Niños y Adolescentes con énfasis en prevención del embarazo en la infancia y adolescencia 2015-2025.

En dicho documento se manifestó que el embarazo en la adolescencia exige ser atendido *“desde una perspectiva de prevención e integralidad y a partir del develamiento de sus causas profundas, las cuales se arraigan en condiciones de la dinámica estructural socio-económica y política que marcan las relaciones familiares y sociales, los patrones culturales y el desarrollo de capacidades en torno a la construcción de proyectos de vida, que requieren orientación de sentido y formación en el proceso de toma de decisiones desde los primeros momentos del curso de vida y desde el seno familiar”*. Por tal razón, las entidades estatales optaron por dirigir sus acciones a la promoción y fortalecimiento en todos los planos y realizaciones humanas relacionadas con el reconocimiento, la construcción de identidad y el desarrollo y cuidado de nuestras niñas, niños y adolescentes, con el fin de aportar a su desarrollo integral y contrarrestar la incidencia de



fenómenos que, como el embarazo en la adolescencia, constituyen problemáticas sociales complejas.

La estrategia contiene dos partes: la primera de ellas plantea las bases de la misma contemplando sus antecedentes, el marco ético, político y conceptual que la constituyen y la situación del país con referencia al embarazo en la adolescencia, mientras que la segunda comprende la estructura de la Estrategia en su fundamentación técnica y su propósito orientado hacia la promoción del desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes mediante la identificación de siete realizaciones que traducen la intención de logros en derechos y desarrollo, así como de la propuesta de seis componentes de carácter intersectorial —i) cuerpo y sexualidad; ii) educación y formación; iii) cultura, arte y recreación; iv) participación y ciudadanía; v) salud y bienestar; y vi) oportunidades e iniciativas— y de cuatro líneas de acción —i) comunicación y movilización para el desarrollo y el cambio social; ii) gestión e incidencia política; iii) participación efectiva de niñas, niños y adolescentes; y iv) gestión del conocimiento—.

Esta estrategia, si bien está dirigida a las niñas, niños y adolescentes, también incluye a los grupos de jóvenes gestantes, mujeres y hombres, y padres y madres, debido al énfasis en la prevención del embarazo subsiguiente. La Estrategia se divide en 3 grupos de niños, niñas y adolescentes según sus edades. Un primer grupo corresponde a niños de 6 a 9 años, en tanto que se considera fundamental el fortalecimiento de procesos educativos y de promoción. El segundo grupo corresponde a niños y niñas de 10 a 14 años, con los cuales las estrategias se orientan hacia la prevención del abuso sexual y la activación de rutas de atención. Por último, en el grupo de 15 a 19 años, que es el que nos ocupa en virtud del Proyecto de Ley, se hace énfasis en la prevención del primer embarazo, así como en el fomento de posibilidades de concreción de proyectos de vida y la prevención del embarazo subsiguiente no planeado para quienes ya son madres y padres.

4. De las medidas orientadas a la atención del embarazo adolescente en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

El *“III. Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”* expone en su Línea A *“Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”*, que si bien la situación de las niñas, niños y adolescentes ha mejorado, dado el balance positivo en los indicadores de desarrollo y en la disminución de la pobreza y el crecimiento de la clase media, existen condiciones que han permanecido a lo largo del tiempo que se configuran como retos para el Gobierno, siendo el embarazo adolescente uno de ellos.

Por lo anterior y en aras de crear las condiciones para el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y prevenir y resolver las situaciones de violencia y vulneración de derechos que los afectan, se proponen medidas que mediante la vinculación de las familias y el fortalecimiento de sus capacidades, propendan por consolidarlas como entornos protectores y principales agentes de transformación social, económica y cultural de Colombia. Para ello formula objetivos como los siguientes:

“Objetivo 2. Ampliar la atención integral de la primera infancia a la adolescencia, mejorar la focalización y consolidar los proyectos de vida

(...)

2) Atención integral a la Infancia y la adolescencia.

En el marco del SNBF, y con el liderazgo del ICBF, se implementará la Política Nacional de Infancia y adolescencia 2018-2030 (PNIA), y se desarrollarán rutas integrales de atención nacional y territorial. La primera de estas deberá concluirse en el tercer trimestre de 2019. A partir de este



ejercicio se definirá la oferta programática intersectorial, metas e indicadores de impacto. Además de la organización institucional que esto demanda, se desarrollará un plan de acción que compromete a los agentes del SNBF, los cuales adecuarán su oferta con relación a la atención integral. Al mismo tiempo, se armonizarán las líneas de políticas relacionadas con el trabajo infantil, la ESCNNA, el reclutamiento, el embarazo adolescente, y la Política Pública Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias, entre otras.”

Así mismo en la Línea G *“Juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país”*, se reconoce que los embarazos tempranos cambian la trayectoria de vida de los jóvenes afectando significativamente su proceso de inclusión debido a la deserción escolar, por lo que con el objetivo de promover la inclusión social, económica y política de los jóvenes que a su vez contribuya al desarrollo económico y social del país, se establecen los siguientes objetivos: (1) transición armónica de la infancia a la juventud; (2) garantizar el tránsito de los jóvenes de la educación media a la educación superior, técnica y tecnológica para promover la movilidad social y el cierre de brechas; (3) fortalecer la calidad y la pertinencia de la educación acorde a las expectativas de desarrollo social y productivo; (4) promover la inclusión laboral y productiva de los jóvenes; (5) implementar una estrategia dirigida a los jóvenes en donde se desarrollen actividades para fortalecer los proyectos de vida, las habilidades socioemocionales, la innovación y el liderazgo; (6) fortalecer la institucionalidad construida para favorecer la inclusión social, económica y política de los jóvenes.

De igual forma en el objetivo 5 de la Línea M *“Familias con futuro”*, busca avanzar en la protección de los niños, niñas y adolescentes mediante estrategias que fortalezcan sus entornos educativos y familiares, que les brinde bienestar y la prevención del embarazo adolescente, las uniones tempranas y el matrimonio infantil, para lo cual el Ministerio de Educación Nacional, en conjunto con las secretarías de educación, trabajan en acciones articuladas con enfoque diferencial para la permanencia de las niñas y adolescentes en los colegios, así como en la identificación en el sistema de alertas, de las causas de deserción asociadas al género, tales como embarazo adolescente, violencia intrafamiliar o la realización de tareas del hogar.

5. De la protección de las madres y padres adolescentes en la legislación colombiana.

La Constitución Política de Colombia reconoce los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el artículo 44. De igual manera, en virtud del bloque de constitucionalidad se integran al ordenamiento jurídico varias normas de carácter internacional como la Convención Internacional de los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

De igual forma, en el rango legal se incluye su protección en el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) que promueve la protección integral de la infancia y la adolescencia estableciendo como una obligación estatal *“Prevenir y atender la violencia sexual, las violencias dentro de la familia y el maltrato infantil, y promover la difusión de los derechos sexuales y reproductivos”*.

Por su parte, en la Ley Estatutaria 1622 de 2013 *“Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones”*, establece una serie de medidas de prevención, protección, promoción y garantía de los derechos de los y las jóvenes, encontrándose como una medida de protección a cargo del Estado, en coordinación con la sociedad civil, garantizar la permanencia en el sistema educativo de jóvenes en estado de embarazo.



Adicionalmente en el marco de la Ley 115 de 1994 “*Por la cual se expide la ley general de educación*” se generaron estrategias políticas como el Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía —PESCC—, el cual tiene como objetivo generar prácticas pedagógicas que propicien el desarrollo de competencias en los estudiantes, para que puedan incorporar en su cotidianidad el ejercicio del cuidado y el autocuidado, que enriquezca su proyecto de vida y el de los demás.

La Ley 1620 de 2013, creó el Sistema Nacional de Convivencia Escolar que, en relación con el compromiso en la prevención del embarazo en la adolescencia, contempla la promoción y fortalecimiento de la formación ciudadana y el ejercicio de los derechos humanos de los estudiantes. De esta normatividad, se deriva el documento CONPES 147 de 2012, que se orienta hacia la promoción del desarrollo de una estrategia nacional de prevención del embarazo en la adolescencia, que incluyó el establecimiento de los siguientes ejes estratégicos:

- Fortalecimiento de la Intersectorialidad.
- Promoción del Desarrollo Humano y Proyecto de Vida.
- Oferta de Servicios en salud sexual y reproductiva.
- Monitoreo, evaluación y seguimiento.

De lo anteriormente expuesto, el Ministerio de Educación Nacional concluye que la medida propuesta en la iniciativa actualmente se encuentra incluida en las diferentes políticas y estrategias del Gobierno Nacional, enfocadas en el fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior – IES y el mejoramiento de la accesibilidad y cobertura de la educación superior, las cuales dirigen sus esfuerzos en los beneficios que han de recibir aquellas personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, previo el cumplimiento de requisitos específicos. Por lo anterior, las adolescentes embarazadas o madres jóvenes que cumplan las condiciones para acceder a Generación E o los Fondos de ICETEX siguiendo los criterios establecidos para tales fines, podrán ser beneficiarias de estos programas o fondos por medio de los cuales se han canalizado los recursos, según lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019).

De igual forma, tanto las políticas públicas y estrategias existentes, como las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, coinciden en reconocer que el embarazo adolescente o embarazo temprano, debe ser abordado desde un enfoque interdisciplinar, que va más allá de las medidas propuestas en el proyecto bajo estudio, dado que apuesta no solo a hacer frente a las consecuencias del embarazo adolescente, sino también y de manera muy importante a disminuir las causas del mismo (actividades de prevención), mediante la articulación de diferentes sectores gubernamentales y la vinculación de la familia y demás actores relacionados, en el proceso.

III. IMPACTO FISCAL

Si bien en la exposición de motivos se reconoce que la iniciativa genera un impacto fiscal, en la misma no se observa una estimación de los impactos en las finanzas públicas, dado que no presenta proyecciones, fuentes de donde surgirán los recursos necesarios para la financiación ni la relación de ese escenario financiero con el marco fiscal de mediano plazo.

Al respecto hay que decir que la Ley 819 de 2003 señala en su artículo 7º que todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá dejar totalmente claro su impacto fiscal y este debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Dicho en palabras de la norma: “deberá incluirse expresamente en la exposición de



motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.” (Ley 819 de 2003, artículo 7, inciso 2º).

Hay que recordar que el análisis del impacto fiscal es indispensable por respeto al principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la constitución Política, que reza:

“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. (...) La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.”

No obstante, el Ministerio de Educación Nacional precisa frente a los posibles efectos fiscales derivados de la aplicación del artículo 7º que, si el fomento en el acceso a la educación del grupo poblacional al que se pretende proteger se realiza a través de los programas y beneficios ofertados actualmente por el Gobierno Nacional, dicha disposición no tendría impacto en las finanzas del Estado, pues estos programas ya cuentan con un respaldo presupuestal y su otorgamiento estaría sujeto al cumplimiento de los requisitos existentes para acceder a ellos. En cambio, si el fomento en el acceso a la educación se pretende a través de líneas nuevas, dichas disposiciones acarrearían una afectación al presupuesto, frente al cual se haría necesario el pronunciamiento de la Cartera de Hacienda.

IV. RECOMENDACIONES

De acuerdo con las consideraciones técnico-jurídicas presentadas, el Ministerio de Educación Nacional ha desarrollado procesos que abordan la temática planteada en la iniciativa legislativa, desde un enfoque de prevención de cualquier forma de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes y la prevención del embarazo en la infancia y adolescencia, en función de atacar las causas estructurales de esta situación y propender por el desarrollo integral de adolescentes y jóvenes.

Así mismo, sobre la medida señalada en la iniciativa, es de mencionar que el Estado ya otorga ayudas económicas a las jóvenes gestantes y madres adolescentes para sus estudios superiores, pues ellas pueden participar de las convocatorias del Programa Generación E dirigido a estudiantes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social del país y cierre de brechas, en un marco de financiación sostenible y gradual, además de los beneficios establecidos para poblaciones específicas que ofrecen los fondos del ICETEX, siguiendo los criterios definidos para tales fines, y ser parte de los demás programas por medio de los cuales se han canalizado los recursos, según lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019), y que ha sido objeto de múltiples esfuerzos dentro de la política pública del sector con el fin de fomentar el acceso a la educación superior.

Teniendo en cuenta lo anterior, de manera respetuosa se recomienda no continuar con el trámite del proyecto de Ley.