



Instituto Colombiano de Bienestar Familiar  
Cecilia De la Fuente de Lleras  
Sede de la Dirección General  
Subdirección General  
Pública



GOBIERNO DE COLOMBIA

11000

Al contestar cite este número



Radicado No:  
20221100000234891

Bogotá, D.C. 2022-10-04

Doctor  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General - Cámara de Representantes

Honorables Representantes  
**DAVID RICARDO RACERO MAYORCA**  
Presidente Cámara de Representantes

**ALFREDO MONDRAGON GARZÓN**  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
[secretaria.general@camara.gov.co](mailto:secretaria.general@camara.gov.co)  
Ciudad.

**ASUNTO:** Concepto – PL 232/21 Cámara “*Por medio del cual se reglamenta el modelo para la atención y seguimiento de adolescentes y jóvenes que estuvieron bajo custodia del Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*”

Respetados representantes y secretario,

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), de conformidad con los instrumentos normativos que le confieren la protección integral y la garantía de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, así como las disposiciones que demarcan su competencia, señaladas en la Ley 75 de 1968<sup>1</sup>, la Ley 7 de 1979<sup>2</sup>, la Ley 1098 de 2006

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones

modificada por la Ley 1878 de 2018<sup>3</sup>, reglamentada parcialmente por el Decreto 936 de 2013<sup>4</sup>, y la estructura del Instituto definida en el Decreto 987 de 2012<sup>5</sup>, modificado por los Decretos 1927 de 2013 y 879 de 2020<sup>6</sup>, y complementarios; procede a dar respuesta institucional a la solicitud de concepto en el proyecto de ley PL 232/21 Cámara, “*Por medio del cual se reglamenta el modelo para la atención y seguimiento de adolescentes y jóvenes que estuvieron bajo custodia del Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*” en los siguientes términos:

En primer lugar, de acuerdo con la información que reposa en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es necesario indicar que el concepto institucional del ICBF se remitió mediante oficio No. 202111000000254871 el 03 de diciembre de 2021 al Honorable Representante Jairo Humberto Cristo Correa, por su solicitud.

En segundo lugar, presentamos un alcance al concepto mencionado el cual integra los comentarios efectuados por el ICBF y de entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, como los son el Ministerio de Educación y el SENA, acompañado de un resumen de los fundamentos generales por los cuales este Instituto considera que el proyecto de ley resulta inconveniente; lo cual procedemos a desarrollar de la siguiente manera:

### 1. Resumen de las ideas centrales del concepto institucional

El ICBF se permite presentar los fundamentos que sustentan la inconveniencia del proyecto de ley por incompatibilidad con la Constitución y por existir medidas institucionales que abordan lo que se pretende regular, en los siguientes términos:

- **Respecto a las personas destinatarias del proyecto de ley.**

El proyecto de ley podría ser violatorio del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, toda vez que, de acuerdo con el objeto del proyecto de ley solo serían beneficiarios aquellos adolescentes o jóvenes que estando en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) fueron sancionados con privación de la libertad en Centro de Atención Especializada (CAE). Sin embargo, no todos los adolescentes que se encuentran en el SRPA tienen medida privativa de la libertad<sup>7</sup>. Así, se introduce un

<sup>3</sup> Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “Cecilia de la Fuente de Lleras” y se determinan las funciones de sus dependencias.

<sup>6</sup> Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “Cecilia de la Fuente de Lleras”.

<sup>7</sup> De acuerdo con la información reportada por la Dirección de Protección, en la vigencia 2021 egresaron 1.772 adolescentes o jóvenes de sanciones no privativas de la libertad, correspondiente al 58.5% del total de la población egresada del SRPA en ese periodo. De esta manera, se afectaría el principio a la igualdad, pues de conformidad con las diferentes fuentes de información del ICBF, como, por ejemplo, el censo educativo y los reportes de novedades del SRPA, los adolescentes o jóvenes que cumplen una sanción penal se encuentran en condiciones similares independientemente del

criterio de diferenciación en personas que han estado en este sistema de responsabilidad penal, en el cual se beneficia a quienes tuvieron medida privativa de la libertad frente a los que no, sin que se fundamente conforme a los principios constitucionales el trato diferenciado o desigual.

En consecuencia, se está dando un trato preferente a una población que se encuentra en las mismas condiciones sin una justificación, al limitar el ámbito de aplicación a más de la mitad de los adolescentes o jóvenes que egresan de otras sanciones en el SRPA distintas a la sanción privativa de la libertad en el CAE.

Por otra parte, no es claro en el articulado si los beneficios definidos en el proyecto se van a aplicar de la misma forma para las niñas, niños y adolescentes **declarados en adoptabilidad** y para los adolescentes o jóvenes sancionados con privación de la libertad en el SRPA. Toda vez que, en el articulado del proyecto de ley no se hace referencia a la población mencionada, salvo en el artículo 1, que establece:

*“Crear una política pública que permita fortalecer el proceso formativo y de seguimiento a los niños, niñas y adolescentes declarados en adoptabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y de los adolescentes y jóvenes que se encuentran en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada y cumplan con las condiciones establecidas para su permanencia.”*

No obstante, al equiparar estas poblaciones, se podrían generar conflictos en la implementación de los programas, dado que no se están considerando las condiciones jurídicas y técnicas que suponen la atención especializada para cada una de las poblaciones beneficiarias.

- **Medidas a favor de las personas destinatarias del proyecto de ley.**

El ICBF cuenta con el “Proyecto Sueños” y el apoyo post- institucional<sup>8</sup> para el caso de los adolescentes y jóvenes que egresan de una sanción privativa de la libertad, los cuales incorporan instrumentos y medidas que plasman la forma como debería hacerse un seguimiento post egreso para que las finalidades de la sanción penal y subsecuentes logros

tipo de sanción impuesta. Por ejemplo, en materia de educación y empleo, se ha evidenciado que en el SRPA cerca del 13% de la población estudiantil se encuentra cursando básica primaria, el 87% básica secundaria y media vocacional concentrándose especialmente en los grados 6°, 7°, 8° y 9°, y tan solo el 3.6% de la población accede a educación técnica, tecnológica o universitaria. Cerca del 45% de la población matriculada es mayor de 18 años.

<sup>8</sup> A). *Proyecto Sueños*, el cual, se comenta en el Proyecto de Ley pero no se desarrolla ni se describe. El Proyecto Sueños tiene como uno de sus objetivos, fortalecer las competencias y habilidades de los adolescentes y jóvenes vinculados al SRPA para contribuir al desarrollo autónomo e independiente de su proyecto de vida y facilitar su integración social a partir de formaciones académicas y laborales. El proyecto consta de diferentes componentes: identidad, educación, empleabilidad y emprendimiento, cultura, recreación, deporte y voluntariado. Para el componente educativo, el ICBF aporta recursos de acceso y financiación a los adolescentes y jóvenes, para que cursen estudios superiores o estudios de formación para el trabajo y el desarrollo humano. Así mismo, existe la modalidad de posegreso denominada B). *Apoyo Pos-institucional*, en donde se brinda orientación, acompañamiento y apoyo al adolescente o joven y su familia “...que consiste en la promoción de la capacidad de autonomía, agenciamiento, habilidades y talentos en la población que egresa de las medidas o sanciones del SRPA o complementarias.(...)” (Manual operativo de medidas complementarias y alternativas al proceso judicial SRPA – RAJ. (2022), pág. 54).



alcanzados no se pierdan una vez el adolescente o joven retorne a su contexto, el cual probablemente tenía inmersos los riesgos que llevaron a la comisión del delito.

Por otra parte, el CONPES 4040 señala que Ministerio de Justicia y del Derecho y el ICBF formularán y socializarán estrategias de política en materia de post egreso de los adolescentes y jóvenes que han cumplido su sanción en el SRPA que beneficien la construcción de un proyecto de vida significativo, con el propósito de disminuir la reiteración de la conducta, mitigar el riesgo de vinculación de los adolescentes y jóvenes al delito y maximizar las oportunidades de los adolescentes y jóvenes que egresan del SRPA. Estos lineamientos deberán formularse y socializarse con los diferentes actores del SRPA entre el 2023 y 2025<sup>9</sup> (Línea de acción 9. Fortalecimiento de entornos protectores).

Adicionalmente, el Comité Técnico del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (en adelante, SNCRPA), creado mediante el Decreto 1885 de 2015<sup>10</sup>, aprobó en el año 2020 su plan de acción, el cual contiene la línea estratégica de política pública y desarrollo normativo, que contempla entre otras acciones: formular lineamientos de política en materia de pos-egreso de los adolescentes y jóvenes que han cumplido su sanción, para lo cual se deberá: i) diseñar lineamientos y ruta de post-egreso de los adolescentes y jóvenes que han cumplido su sanción y ii) realizar la validación nacional y territorial del documento.

Por otra parte, en el proyecto de ley y en especial en los artículos quinto y sexto referidos al Fondo Especial de Educación, se sugiere dejar el texto “Fondo Especial de Educación y Formación para el trabajo”, en razón a que también se promueva el acceso al nuevo subsistema de formación para el trabajo creado mediante el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019, reglamentado mediante el Decreto 1650 de 2021<sup>11</sup>.

- **Límite de los 25 años de edad para acceder a los beneficios, señalados en el artículo 3 del proyecto de ley**

El parágrafo del artículo 187 del Código de la Infancia y la Adolescencia, establece “*si estando vigente la sanción de privación de libertad el adolescente cumpliere los dieciocho años continuará cumpliéndola hasta su terminación en el Centro de Atención Especializada*”.

De esta forma, existen jóvenes de más de 25 años que son atendidos en los servicios de SRPA, por cuanto no existe un límite de edad. Cabe señalar que, conforme a los sistemas de

<sup>9</sup> CONPES 4040, Pacto Colombia con las juventudes: estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la Juventud, 2020, pág. 122.

<sup>10</sup> Por el cual se crea el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (Sncrpa) y se dictan otras disposiciones.

<sup>11</sup> Por el cual se adiciona el Capítulo 9 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en los relacionado con el Subsistema de Formación para el Trabajo y su Aseguramiento de Calidad.



información en protección, para 2021 existen 12 personas mayores de 25 años egresados del SRPA.

Por lo anterior, se sugiere extender el límite de edad de 25 años a los 28 años de conformidad con el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, Ley 1622 de 2013, donde se establece, en el numeral 1º del artículo 5, que joven es toda persona entre los 14 y 28 años.

- **Impactos presupuestales de las medidas propuestas en el texto.**

El proyecto de ley requiere de un concepto de Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como de un análisis de impacto fiscal, el cual debe ser explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Así mismo, debe evaluarse el impacto presupuestal del ICBF con la aprobación de este proyecto de ley, toda vez que propone la creación del “Fondo Especial de Educación” (art. 5) el cual debe ser financiado con recursos priorizados provenientes del Ministerio de Educación y el ICBF (Art. 6). Esto implicaría una carga presupuestal adicional a la entidad, e incluso una doble destinación de recursos ante la actual existencia de programas que abordan lo propuesto en el proyecto. Tal priorización presupuestal propuesta, podría afectar el desarrollo de las funciones legales del Instituto, al ser una obligación la priorización de recursos de conformidad con el proyecto y teniendo en cuenta que el ICBF cumple una función especial en la garantía, protección y promoción de los derechos de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y sus familias, los cuales pueden ponerse en riesgo por la imposición de nuevas destinaciones presupuestales sin que se destine un mayor presupuesto para soportar tal carga.

En relación con lo mencionado, no se evidencia un diagnóstico que dé cuenta de la capacidad institucional para garantizar el 100% de los recursos con relación al universo de los beneficiarios que acceden a la educación superior. Adicionalmente, el ICBF frente a la atención de los jóvenes los servicios se orientan a la prevención de riesgos y a la promoción de derechos de esta población, apoyando y acompañando técnicamente a las demás instituciones que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar- SNBF, de acuerdo con el Decreto 879 de 2020.

Por último, frente a la preocupación presupuestal señalada, se suma la creación del observatorio de seguimiento de la protección a jóvenes y adolescentes que estuvieron bajo custodia del Estado (art. 13).

- **El rol del Observatorio del Bienestar de la Niñez**

Como es de su conocimiento, el ICBF cuenta con el Observatorio del Bienestar de la Niñez - OBN, concebido desde el año 2000, para recoger lo que en su momento se conoció como el Centro Documental de la Niñez, y que se encontraba alojado en la Sede Nacional del Instituto. El antiguo código del menor establecía que el Instituto, era el encargado de la secretaría técnica del Comité para la Protección del Menor Deficiente, y es en ese espacio en donde se propone la creación del primer Observatorio de Infancia, Familia y Discapacidad. En el 2012, con la reestructuración del ICBF se confirma la figura del actual Observatorio del Bienestar de la Niñez. El OBN es una estrategia para consolidar y sistematizar datos, hacer análisis, seguimiento y producción de información que permita la toma de decisiones informadas, en pro de la garantía de derechos y la protección integral de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias.

El OBN es ejemplo para América Latina y el Caribe y ha participado de innumerables sesiones de transferencia de conocimiento y cooperación sur – sur en la región. Su posicionamiento ha logrado que se identifique como: *“una estrategia para posicionar en la agenda pública social, política y económica un asunto de interés”* (Henoa, 2018, p. 11)<sup>12</sup>.

Su carácter de herramienta para la elaboración de diagnósticos, estudios, análisis y evaluaciones de diferentes programas, estrategias, y temáticas, se soporta en una mirada multifactorial. De ahí, se concluye que los fenómenos que recaen e inciden sobre la garantía de derechos y la protección integral de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y sus familias no son sectoriales, sino que se encuentran interrelacionados con otros fenómenos. Más aún cuando se concibe que la materialización de la protección integral se da a través de políticas, planes, programas y acciones que se ejecutan en todos los ámbitos de desarrollo y que, por tanto, son transversales (Ley 1098, Art. 7.). Es por tal razón que, no se considera conveniente la creación e implementación de un Observatorio en particular para el seguimiento de la protección a jóvenes y adolescentes que estuvieron bajo custodia del Estado, como el manifestado en el proyecto de ley, específicamente en el artículo 13°.

- **Conceptos institucionales al proyecto de ley.**

En concordancia con lo anterior, para el ICBF resulta inconveniente que la financiación del Fondo Especial de Educación sea cargada en su totalidad a esta entidad, evento que podría suceder si se concede la posición del Ministerio de Educación de solicitar ser desvinculado de la financiación de dicho Fondo. Para el ICBF la carga presupuestal que implica el proyecto por si sola o en conjunto, representa una afectación a su presupuesto y al cumplimiento de sus

<sup>12</sup> Henoa, J. (2018) Observatorios de Infancia y Adolescencia: De la objetivación a la subjetivación. [Tesis de Maestría] Universidad Pedagógica Nacional.

funciones asignadas por ley, que se reitera, están vinculadas a derechos especialísimos y de posición privilegiada en el marco constitucional y legal, así como son los derechos de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y sus familias.

Por tanto, el ICBF sugiere que en todo caso que, de llegarse a configurar el “Fondo Especial de Educación” considerando las observaciones señaladas sea con recursos del Presupuesto General de la Nación, adicionales a los que cuentan las entidades para el cumplimiento de las funciones asignadas por ley.

## 2. Nuevas observaciones al articulado del proyecto de ley

Artículo	Nuevas observaciones
<p><b>Artículo 2. Responsabilidad de las entidades.</b> Las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal garantizarán la inclusión real y efectiva de la población beneficiaria de esta ley, debiendo asegurar un trato preferente y diferencial, que implique el ejercicio cierto de sus derechos.</p>	<p>Conforme a los principios de descentralización de la administración, es importante precisar y aclarar de qué forma y cuál es el alcance de la responsabilidad de las entidades territoriales (departamentales, distritales y municipales).</p>
<p><b>Artículo 4. Estrategia De Fortalecimiento Del Proyecto De Vida.</b> Créase la estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida para la población beneficiaria de esta ley. La estrategia permitirá que, con trato preferente, se brinde una orientación socio-ocupacional, se promueva la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida.</p> <p>(...)</p>	<p>Se sugiere cambiar “con trato preferente” por “enfoque diferencial”, en virtud del artículo 13 de la Constitución Política que llama la atención sobre el reconocimiento de las particularidades de la población.</p> <p>Así mismo, se sugiere adicionar la orientación laboral dentro de la estrategia a la par que se suma el Ministerio del Trabajo y la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, considerando en la estrategia a la dimensión del trabajo dentro del proyecto de vida.</p> <p>Por otro parte, se incluye al Ministerio de Educación Nacional para que junto con ICBF desarrollen la Estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida y coordinen con las otras entidades competentes el ingreso, permanencia y egreso de la estrategia. Lo mencionado, teniendo en cuenta a los jóvenes que cuentan o no con medida privativa de libertad pero que son atendidas en el SRPA.</p>
<p><b>Artículo 7. Educación para el desarrollo del proyecto de vida.</b> El Ministerio de Educación en coordinación con el ICBF</p>	<p>En el primer inciso, se sugiere adicionar al final “formación para el trabajo” en razón a que también se promueva el acceso al nuevo subsistema de formación</p>

<p>establecerá mecanismos y programas para disminuir la deserción escolar de los beneficiarios de esta ley. Así como mecanismos y programas para el acceso a las instituciones de educación superior públicas.</p> <p>En los cupos que se habiliten para la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso de la población beneficiaria de esta ley en todos los programas de formación técnica y tecnológica virtual y presencial que se oferten.</p> <p>El Sena, en asocio con el ICBF y con el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en un término máximo de seis (6) meses, posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, diseñará y pondrá en práctica una estrategia de formación laboral con enfoque diferencial adoptada y adecuada a los perfiles de los adolescentes vinculados al SRPA.</p>	<p>para el trabajo creado mediante el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019 y reglamentado mediante el Decreto 1650 de 2021. En ese sentido, se sugiere dejar el título del artículo como “Educación y formación para el desarrollo del proyecto de vida”.</p> <p>En este mismo sentido, en el tercer inciso del artículo se sugiere adicionar al Ministerio del Trabajo, al ser dicha entidad la encargada de la política pública laboral en Colombia.</p> <p>Ahora bien, cabe mencionar que la población vinculada al SRPA ya es beneficiaria de la priorización que se refiere en el segundo inciso.</p> <p>Por otro lado, se incorpora al MEN en articulación con el ICBF para el establecimiento de mecanismos y programas para disminuir la deserción escolar. No obstante, teniendo en cuenta que esto ya se hace para la educación básica y media, se sugiere aclarar el término como deserción a fin de incluir en el concepto la educación posmedia (técnica, tecnológica y universitaria).</p>
<p><b>Artículo 9.</b> Programas Laborales. El Ministerio de Trabajo y el Servicio Público de Empleo, garantizarán el acceso preferente de los jóvenes beneficiarios de esta ley, a los programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales y a aquellos que brinden herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan generación de sus ingresos, en concordancia con lo establecido en la Ley 1780 de 2016.</p>	<p>El párrafo 2º del artículo 9º no tiene una correlación directa, en tanto se refiere a entidades o programas enfocados al fortalecimiento del emprendimiento, tema que se pretende abordar en el artículo 11 del presente proyecto de ley.</p> <p>En virtud de lo anterior, resultaría oportuno reorientar el párrafo 2º al artículo 11 para darle mayor fortaleza a las disposiciones en materia de emprendimiento, e incluso asignar competencias técnicas y presupuestales a través de las entidades competentes para tal fin.</p> <p>Por otro lado, se sugiere cambiar “enfoque preferencial” por “enfoque diferencial” buscando que se garantice la prestación de servicios especializados de gestión y colocación de empleo pertinentes para esta población evitando la generación de barreras de inclusión laboral.</p>
<p><b>Artículo 10. Empleabilidad.</b> El Gobierno Nacional deberá priorizar el acceso a</p>	<p>Se sugiere tener en cuenta el artículo 196 de la ley 1955 de 2019, respecto a que las entidades públicas deben dar</p>



cargos públicos, así como en el tema contractual, a los jóvenes beneficiarios de esta ley, siempre y cuando cumplan los requisitos que se requieren para el empleo al cual se postulan. Para tal efecto el Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentarlo.

prioridad a la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años, y garantizar modificaciones a su planta de personal, para que el diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional.

También se sugiere hacer una revisión del artículo 10 del proyecto de ley, esto porque podría reñir con postulados superiores como el principio del mérito en la carrera administrativa. Sugerimos que la empleabilidad o su acceso sea un criterio de desempate en los concursos públicos.

Teniendo en cuenta las observaciones a la presente iniciativa legislativa, solicitamos se tengan en cuenta las consideraciones expuestas, a su vez, ponemos a su disposición el equipo técnico y jurídico de esta entidad con el fin de realizar una mesa técnica como espacio para dialogar sobre las sugerencias para el proyecto de ley.

Finalmente, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, reitera su compromiso de continuar avanzando en la protección integral de la primera infancia, infancia, adolescencia y juventud, fortaleciendo a las familias y comunidades como entornos protectores en el país de acuerdo con los principios constitucionales y legales que demarcan su misión.

Cordialmente,

**ANDRÉS ALEJANDRO CAMELO GIRALDO**  
Subdirector General

**Anexo 1:** Concepto institucional (Orfeo No.202111000000254871)

**Aprobó:** Edgar Leonardo Bojacá- Jefe Oficina Asesora Jurídica // Johanna Alejandra Mora Ramos - Subdirectora de Restablecimiento de Derechos

**Revisó:** Diana Rodríguez – Oficina Asesora Jurídica // Lucy Mecón- Linda Martínez -SRD / Juan Carlos Montenegro Duque, Carolina Sierra Torres, Adriana Velásquez, José Miguel Rueda, Andrea Franco – Subdirección General.

**Proyectó:** Margarita Montenegro - Vivian Villate – SR // Sebastián Cabra – Oficina Asesora Jurídica.

Al contestar cite este número



Radicado No:  
202111000000254871

Bogotá, D.C., 2021-12-03

Honorable Representante  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
[Jairo.cristo@camara.gov.co](mailto:Jairo.cristo@camara.gov.co)  
Ciudad

**Asunto: Concepto institucional sobre proyecto de ley 232/21, “Por medio del cual se reglamenta el modelo para la atención y seguimiento de adolescentes y jóvenes que estuvieron bajo custodia del Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”**

Honorable Representante.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, de conformidad con las disposiciones normativas que le confieren la protección integral y la garantía de derechos de las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y familias, así como los instrumentos que demarcan su competencia; esto es, la Ley 7 de 1979<sup>1</sup>, el Decreto 987 de 2012<sup>2</sup>, modificado por el Decreto 879 de 2020<sup>3</sup> y el Decreto 936 de 2013<sup>4</sup> y complementarios, atentamente procede a brindar respuesta al oficio remitido por su despacho el pasado 28 de septiembre, en el que solicita concepto de la entidad en relación con el proyecto de ley de la referencia.

Sea lo primero indicar que el Gobierno Nacional, en cabeza del señor Presidente de la Republica, Iván Duque Márquez, ha puesto en el centro de sus prioridades a la niñez,

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “Cecilia de la Fuente de Lleras” y se determinan las funciones de sus dependencias.

<sup>3</sup> Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “Cecilia de la Fuente de Lleras”.

<sup>4</sup> Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

**Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

definiendo una serie de acciones y medidas dirigidas a la prevención y protección a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es por esto que aquellas iniciativas que puedan redundar en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes son de importancia para el goce efectivo de sus derechos.

## **1. Descripción del proyecto de Ley**

La iniciativa tiene por objeto la implementación de medidas tendientes a crear una política pública que permita fortalecer el proceso formativo y de seguimiento a los niños, niñas y adolescentes declarados en adoptabilidad, y de los adolescentes y jóvenes que se encuentren en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada. Su finalidad es asegurar su inclusión social y lograr su máximo desarrollo personal y social.

El proyecto dispone que los únicos beneficiarios de la iniciativa serían los adolescentes y los jóvenes que estuvieron bajo custodia del Estado (a través del Instituto) y se excluyen a los adolescentes o jóvenes cuya custodia y cuidado la hayan tenido sus progenitores o un tercero.

El texto del proyecto consta de dos títulos. El primero, consagra las disposiciones generales de la ley y establece que el ICBF será el responsable de la Estrategia de Fortalecimiento del proyecto de vida de los niños, niñas y adolescentes, que pretende otorgarles un trato preferente para promover la construcción de su identidad, la participación en diferentes escenarios y consolidar su proyecto de vida. Esta estrategia debe elaborarse de forma coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho. Así mismo, señala que el ICBF, en articulación con el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes, deberá realizar el seguimiento de la estrategia, a través de un plan de acción para las personas vinculadas al SRPA, el cual deberá ser elaborado en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la promulgación de la ley.

El segundo título, relacionado con las medidas necesarias para consolidar el proyecto de vida de las personas que se encuentran bajo protección del ICBF, dispone en materia de educación, la creación de un Fondo Especial de Ayudas Educativas, el cual será administrado por el Icetex y recibirá los recursos que para tal fin prioricen el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, sin perjuicio de aportes de personas naturales o jurídicas, entidades territoriales y de cooperantes internacionales. El objetivo de este fondo, según la propuesta normativa en comento, será garantizar el acceso a la educación superior o los estudios para el trabajo y desarrollo humano de la población beneficiaria. De esta manera, el fondo deberá asumir el 100% del valor de la matrícula, además del sostenimiento y materiales de estudio, cuando se cumplan los requisitos establecidos en los lineamientos técnicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En el mismo título se establece que el SENA, en asocio con el ICBF y con el Ministerio de Justicia y del Derecho, en un término máximo de 6 meses posteriores a la entrada en vigencia de la ley propuesta, diseñará y pondrá en práctica una estrategia de formación laboral adoptada y adecuada a los perfiles de los adolescentes vinculados al SRPA.

### **Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

En materia laboral, el proyecto señala que el Gobierno Nacional deberá priorizar el acceso a cargos públicos, y en materia de contratación pública, en el tema contractual a los jóvenes beneficiarios de la iniciativa, al tiempo que el ICBF deberá llevar el registro de las vinculaciones laborales. Contempla que a través del Fondo Emprender y la Agencia de Emprendimiento e Innovación – INNpursa, se promueva la financiación de las ideas de negocio o emprendimientos de los jóvenes que cumplan las características de la ley.

Finalmente, dispone la creación del Observatorio de seguimiento de la protección a jóvenes y adolescentes que estuvieron bajo custodia del Estado, el cual estará encargado de evaluar el impacto y elaborar propuestas de mejoramiento de los programas establecidos en esta ley, la reglamentación sobre el funcionamiento del Observatorio estará a cargo del ICBF, en un plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la ley.

## **2. Análisis del proyecto de Ley**

En primer lugar, es de señalar que el proyecto de ley persigue un fin constitucionalmente válido, por cuanto busca garantizar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, bajo el principio de corresponsabilidad, mediante la adopción de medidas de protección y atención integral para la materialización de sus derechos, en los ámbitos de la salud, la educación, la cultura, la recreación, el deporte y el trabajo. Para lo cual pretende fortalecer el desarrollo integral de los beneficiarios de forma preferencial, en atención a sus condiciones especiales de vulnerabilidad.

No obstante, luego de la lectura y análisis del proyecto, el Instituto considera necesario advertir sobre algunas razones de orden presupuestal, por las cuales este proyecto de ley resulta inconveniente, así como hacer unos comentarios concretos al texto, los cuales se exponen a continuación.

### **2.1. Aspectos de carácter presupuestal**

La iniciativa, en sus artículos 5 y 13, dispone la creación del Fondo Especial de Educación y del Observatorio de seguimiento de la protección a jóvenes y adolescentes que estuvieron bajo custodia del Estado. Sin embargo, el funcionamiento de estas dos propuestas implica destinación de recursos provenientes del presupuesto del ICBF, para el fondo dado que recibirá recursos priorizados del Instituto y para la coordinación del observatorio.

Sin embargo, estas funciones adicionales no implican por si solas un aumento en los recursos que le corresponden al ICBF en el Presupuesto General de la Nación. De tal suerte que este se vería abocado a hacer un ajuste o redistribución para la atención de los diferentes programas que tiene a su cargo, con el objetivo de generar un espacio presupuestal para el cumplimiento de estas nuevas obligaciones.

Lo anterior implicaría afectar de manera negativa las metas de cobertura establecidas y reducir la atención progresiva de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en

### **Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

materia de derechos económicos, sociales y culturales y los derechos y garantías fundamentales dado que se contaría con menos recursos disponibles destinados a los programas misionales del Instituto para promover la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Esta situación podría afectar la protección y garantía de los derechos fundamentales de los menores de edad que están siendo cobijados por los programas de la Entidad, en tanto que, se reitera, la asignación de nuevas funciones en cabeza del ICBF sin una asignación presupuestal adicional conllevaría un recorte en la cobertura de los demás servicios.

Adicionalmente, esto podría desencadenar en un incumplimiento del mandato constitucional de progresividad y no regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales en cabeza de los niños, niñas y adolescentes; pues los diferentes servicios del Instituto también apuntan a la protección de estas garantías y su reducción implica un retroceso en el nivel de protección, con la consecuente trasgresión del derrotero constitucional antes indicado<sup>5</sup>.

En suma, si no se establece una fuente de recursos adicional que cubra tanto los beneficios del programa, como la creación de las instancias administrativas que correspondan, la iniciativa podría vulnerar lo dispuesto en la Constitución Política.

Finalmente, es indispensable señalar que los proyectos de ley que implican una ordenación del gasto, además de un concepto expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deben contar con un análisis de impacto fiscal, el cual debe ser explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>6</sup>. En ese sentido, la misma norma señala que *“los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”*, deberán incluirse tanto en la exposición de motivos, como en las respectivas ponencias.

Sobre este particular, la Corte Constitucional, en Sentencia C-856 de 2006, resaltó que:

*La jurisprudencia constitucional ha inferido dos connotaciones importantes en relación con el requisito impuesto a los proyectos de ley por parte de la norma orgánica de presupuesto. “Primero, que es exigible sólo para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios; segundo, que el mismo debe cumplirse*

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2011. El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. Como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social.

<sup>6</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”

### **Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

*en todo momento, es decir, durante todo el trámite legislativo -tanto en la exposición de motivos, como en las ponencias-, y, tercero, que el Marco Fiscal es un referente obligatorio para el análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley.” (subrayado fuera de texto).*

Se concluye de lo expuesto hasta aquí, de un lado, que el proyecto de ley acarrearía para el ICBF una erogación en su presupuesto y de otro, a señalarse que no se evidencia que esta iniciativa cumpla con los requisitos señalados por la Ley 819 de 2003. En ese sentido, el análisis de impacto fiscal no está incluido en la respectiva exposición de motivos y tampoco se encuentra, de manera explícita, la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento.

## **2.2. Constitucionalidad del proyecto**

En principio, el Instituto evidencia la necesidad de que en la exposición de motivos se incluya información cuantitativa o datos obtenidos en la observación y seguimiento de las condiciones fácticas en las que la población beneficiaria ha venido desarrollando su proyecto de vida, de tal suerte que haya claridad sobre la situación actual de la problemática y un diagnóstico que permita identificar las situaciones específicas que se pretenden atender.

Ahora, entendiendo que el articulado propuesto establece un tratamiento diferenciado de la población SRPA, para efectos de fortalecer el texto, se sugiere incluir la argumentación correspondiente a la constitucionalidad de la distinción que se realiza, de manera que se cumplan con los parámetros fijados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Este análisis, se realiza a la luz de lo expuesto por el alto órgano Constitucional, el cual señala que sobre los sujetos que estén en situaciones fácticas y jurídicas semejantes debe existir una justificación objetiva y razonable<sup>7</sup> para otorgar un trato diferencial, en virtud del derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución.

De ese derecho, se desprenden dos dimensiones, un sentido formal y uno material. El primero, se entiende como la prohibición de realizar tratamientos o de establecer ventajas injustificadas sobre un grupo de la población y, el segundo, como una exigencia para que el Estado promueva las condiciones necesarias para alcanzar una igualdad real y efectiva de aquellos grupos tradicionalmente marginados y discriminados<sup>8</sup>.

En consecuencia, el Estado puede adoptar beneficios especiales frente a un grupo determinado de personas en aras de brindar una igualdad real, sin que ello se considere discriminatorio, en palabras de la Corte Constitucional una diferenciación positiva<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-932 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 115 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

### **Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

Lo anterior, se materializa con la adopción de acciones afirmativas que son medidas a favor de ciertas personas o grupos para eliminar o reducir el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a estos grupos en condiciones de desigualdad<sup>10</sup>, no obstante, aunque estas medidas puedan perseguir fines legítimos no todas ellas se ajustan a la Constitución.

De hecho, la Corte advirtió que, aunque “*el artículo 13 Superior constituya el fundamento de las acciones afirmativas no significa que toda medida de esta naturaleza sea siempre constitucional*”. En consecuencia, una medida afirmativa se ajusta a la Constitución si logra demostrar<sup>11</sup>:

- (i) Que tenga una vocación transitoria porque con ella no se pretende perpetuar desigualdades;
- (ii) Que estas medidas especiales que consagran tratos desiguales tengan justificación constitucional;
- (iii) Que estas medidas de grupo sean expresamente autorizadas por la ley o por actos administrativos, dependiendo de la situación concreta;
- (iv) Que se presenten en situaciones de escasez de bienes o servicios; y,
- (v) Que estas deben ser diseñadas para favorecer un grupo determinado de personas.

Por tanto, el cumplimiento de estos criterios busca que no exista una excepción sin motivos que afecte la igualdad, en tanto no todas las justificaciones son válidas para que una ley establezca diferenciaciones. Así, hay razones constitucionalmente neutras, que pueden ser ampliamente utilizadas por las autoridades, pero también existen categorías “sospechosas”<sup>12</sup> que son potencialmente discriminatorias y se encuentran en principio prohibidas<sup>13</sup> como aquellas que:

- (i) Se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia, a riesgo de perder su identidad;
- (ii) Responden a características que han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas;
- (iii) No constituyen, *per se*, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racionales y equitativos de bienes, derechos o cargas sociales.
- (iv) Además de lo anterior, se consideran los criterios indicados en el artículo 13 superior como sospechosos.

Con estas claridades, al tratarse de una norma que genera un beneficio fundamentado en el paso por un determinado programa estatal, es de vital importancia considerar en la

<sup>10</sup> Supra nota 7.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-481 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 112 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

**Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

exposición de motivos la constitucionalidad de la iniciativa en clave del derecho a la igualdad, a partir de los parámetros antes descritos.

### 2.3. Observaciones específicas respecto al articulado

En relación con el texto del proyecto, se plantean las siguientes observaciones:

Artículo	Observación
<p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente Ley tiene como objeto la implementación medidas tendientes a crear una política pública que permita fortalecer el proceso formativo y de seguimiento a los niños, niñas y adolescentes declarados en adoptabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y de los adolescentes y jóvenes que se encuentren en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada y cumplan con las condiciones establecidas para su permanencia en el lineamiento técnico que expida el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) hasta los veinticinco (25) años de edad, a fin de asegurar la inclusión social y lograr su máximo desarrollo personal y social</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los adolescentes y jóvenes que se encuentren en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializado, beneficiarios de la presente Ley serán aquellos adolescentes y jóvenes que estuvieron bajo custodia del Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), es decir, no harán parte de la población beneficiada, los adolescentes o jóvenes cuya custodia y cuidado la tengan sus progenitores o un tercero.</p>	<p>No se presentan observaciones en relación con este artículo.</p>
<p><b>Artículo 2. Responsabilidad de las entidades.</b> Las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal garantizarán la inclusión real y efectiva de la población beneficiaria de esta ley, debiendo asegurar un trato preferente y diferencial, que implique el ejercicio cierto de sus derechos.</p>	<p>No se presentan observaciones en relación con este artículo.</p>
<p><b>Artículo 3. Proyecto De Vida.</b> Para efectos de esta Ley, por proyecto de vida se entenderá aquel proceso de construcción permanente</p>	<p>No se presentan observaciones en relación con este artículo.</p>

**Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

<p>durante el ciclo vital del ser humano que integra el contexto sociocultural en los que se desarrolla el individuo, permitiéndole tomar decisiones libres e informadas y el desarrollo de un pensamiento autocrítico, reflexivo y creativo.</p> <p>En este sentido, el proyecto de vida le permite identificar a la población beneficiaria de esta ley, los recursos y potenciales personales, así como reconocer lo que el entorno ofrece para que, a partir de ello, se logre la preparación para una vida autónoma e independiente.</p>	
<p><b>Artículo 4. Estrategia De Fortalecimiento Del Proyecto De Vida.</b> Créase la estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida para la población beneficiaria de esta ley. La estrategia permitirá que, con trato preferente, se brinde una orientación socio-ocupacional, se promueva la construcción de su identidad, su participación en escenarios culturales, artísticos, deportivos, de recreación, y el acceso a la salud, a la educación y al trabajo, con el fin de consolidar su proyecto de vida.</p> <p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) estará a cargo de la estrategia y coordinará con las entidades competentes los criterios de ingreso, permanencia y egreso de la estrategia en todos sus componentes. Para ello, deberá elaborar esta estrategia de manera coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de rector del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), en lo relativo a las personas que siendo menores de edad ingresaron al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con medida privativa de la libertad en Centro de Atención Especializada.</p> <p>Las entidades encargadas de adoptar las medidas establecidas en esta ley en materia de educación, cultura, deporte y trabajo serán responsables del efectivo cumplimiento de lo aquí establecido.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en coordinación con el Sistema Nacional de Coordinación de</p>	<p>Se propone revisar y modificar el parágrafo de la siguiente manera:</p> <p><i>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Ministerio de Justicia y del Derecho como coordinador del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescente cuando se trate de las personas que estén vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, coordinarán la elaboración de un plan de acción de la Estrategia con las entidades nacionales que hagan parte del Comité Ejecutivo del SNBF y del Comité Técnico del SNCRPA en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente Ley.</i></p> <p><i>En sesiones bianuales del Comité Ejecutivo se realizará seguimiento a la implementación del plan y será invitado el delegado del Comité Técnico del SNCRPA.</i></p>

**Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

<p>Responsabilidad Penal para Adolescentes, cuando se trate de las personas que estén vinculadas al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, estará a cargo del seguimiento de la estrategia con las entidades responsables, a través de un Plan de Acción que deberá ser elaborado por el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Comité Técnico del SNCRPA en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente Ley.</p>	
<p><b>Artículo 5. Del Fondo Especial de Educación.</b> El fondo especial de ayudas educativas, administrado por el Icetex, está orientado a promover el acceso a la educación superior o estudios para el trabajo y desarrollo humano de la población beneficiaria, objeto de esta ley, que cumpla con los requisitos establecidos y manifieste su intención de continuar con estos niveles de educación. El fondo deberá asumir el 100% del valor de la matrícula, además del sostenimiento y materiales de estudio, de acuerdo con los montos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en los lineamientos técnicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; de conformidad con los recursos que priorice el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, dentro de la transferencia que realice al Icetex y siempre que los recursos de financiación sean consistentes con el Marco de Gasto del Sector.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Los recursos del Fondo Especial, de que trata este artículo, no podrán ser destinados para fines distintos a los establecidos en la presente Ley.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La intención de continuar con los niveles de educación deberá ser manifestada por el beneficiario a través de escrito dirigido al Fondo Especial de Educación.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> El beneficio del fondo especial de ayudas educativas será otorgado para cursar una (1) sola carrera de educación superior en la modalidad de pregrado.</p> <p><b>Artículo 6. Recursos del Fondo Especial de Educación.</b> El fondo del que trata el artículo 5</p>	<p>No se evidencia un diagnóstico que dé cuenta de la capacidad real de dichas instituciones para soportar o garantizar el 100% del recurso requerido frente a un número poblacional que se desconoce, ni de sus posibilidades reales de acceso a la educación superior. El ICBF, en su misionalidad, no tiene el alcance que tienen otras instituciones del orden central y descentralizado en materia de educación ya que su competencia, en materia de adolescencia y juventud (Decreto 879 de 2020), se centra en la prevención de riesgos y en la promoción de derechos de esta población, apoyando y acompañando técnicamente a las demás instituciones que conforman el SNBF. Adicional, tampoco se cuenta con un estudio que evidencie la viabilidad técnica, económica, financiera y social, y la posible afectación presupuestal que implicaría el desarrollo del fondo propuesto, respecto a la oferta del ICBF, o su posible impacto en las áreas de protección y promoción de derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Así las cosas, se considera que los recursos para financiar dicho Fondo deben provenir del presupuesto del Presupuesto General de la Nación, puesto que dentro de la misionalidad del ICBF no existiría un proyecto de inversión o rubro presupuestal que apunte al objetivo del Fondo, en tanto el ICBF ya promueve el acceso a los jóvenes que se encuentran siendo atendidos por el SRPA con recursos propios de la Entidad, pero una vez estos jóvenes salen de la atención del programa, la competencia del financiamiento de dicho acceso a Educación Superior entra en la órbita de las competencias del Ministerio de</p>

**Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

de la presente ley operará con recursos que priorice el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Nacional. Este Fondo podrá recibir aportes de personas naturales o jurídicas, entidades territoriales y de los cooperantes internacionales que así lo dispongan.

**Parágrafo 1.** El Icetex, en calidad de administrador del fondo, suscribirá el respectivo convenio con el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el que las dos partes establecerán el respectivo Reglamento Operativo del Fondo a administrar. En el reglamento Operativo del Fondo deberán quedar plasmados los requisitos que deben cumplirse para adquirir la calidad de beneficiario de la estrategia educativa.

**Parágrafo 2.** El acceso a las instituciones de educación superior se sujetará a los procesos de admisiones establecidos en cada una de ellas, incluyendo la posibilidad de crear grupos especiales para la población objeto de la presente ley

**Parágrafo 3.** Los jóvenes que hubieran ingresado al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) siendo menores de edad y que hayan iniciado sus carreras de educación superior en fase de pregrado o estudios para el trabajo y desarrollo humano, encontrándose bajo medida privativa de libertad y que hayan cumplido el término de la misma, tendrán el beneficio establecido en el artículo 10 de la presente ley, siempre que hayan iniciado sus carreras en el marco de la estrategia a cargo del ICBF y que cumplan los requisitos de esta.

**Parágrafo 4.** El Ministerio de educación deberá garantizar un porcentaje mínimo anual para el mantenimiento del Fondo Especial de Educación. El incremento anual de dicho presupuesto no podrá estar por debajo del IPC anual.

**Artículo 7. Servicio Nacional De Aprendizaje Sena.** En los cupos que se habiliten para la

Educación Nacional, y de las Secretarías de Educación Certificadas, en su calidad de formuladores y ejecutores de la política pública en materia de cobertura de la educación superior.

En relación con el parágrafo 2, se sugiere establecer las pautas de escogencia de las instituciones de educación superior, dado que sería financieramente insostenible para el Fondo, que todos los beneficiarios decidan ingresar a instituciones privadas con altos costos de matrícula. De esta manera, se sugiere incentivar y darles prevalencia a las solicitudes de ingreso a instituciones de carácter público.

Dentro de la competencia misional como Instituto, no se encuentra correspondencia

**Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

<p>formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, se priorizará, facilitará y garantizará el acceso de la población beneficiaria de esta ley en todos los programas de formación virtual y presencial que se oferten.</p> <p>El Sena, en asocio con el ICBF y con el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en un término máximo de seis (6) meses posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, diseñará y pondrá en práctica una estrategia de formación laboral con enfoque diferencial adoptada y adecuada a los perfiles de los adolescentes vinculados al SRPA.</p>	<p>entre los objetivos y funciones de la entidad, y el diseño e implementación de la estrategia de formación laboral. Por lo que, se sugiere que el artículo se modifique de la siguiente manera:</p> <p><i>El SENA, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en un término máximo de seis (6) meses posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, diseñará y pondrá en práctica una estrategia de formación laboral con enfoque diferencial adoptada y adecuada a los perfiles de los adolescentes vinculados al SRPA. Para el diseño de la Estrategia puede requerir el apoyo técnico del ICBF según su competencia.</i></p> <p>Adicionalmente, se sugiere que la priorización en la habilitación de los cupos de formación se haga extensible a las universidades públicas, de tal suerte que se garantice el acceso de la población beneficiaria a la educación superior en el nivel profesional.</p>
<p><b>Artículo 8. Programas Culturales y Deportivos.</b> El Ministerio de Cultura y el Ministerio del Deporte, conforme a su naturaleza jurídica y en coordinación con las entidades territoriales competentes, garantizarán el acceso y permanencia, con trato preferente a los beneficiarios de esta ley, a los programas de cultura, recreación y deporte con los que cuente el Gobierno Nacional, los distritos, departamentos y municipios, acorde con sus intereses y expectativas. Para los programas de alto rendimiento se tendrán en cuenta las características técnicas requeridas para cada programa.</p>	<p>No se presentan observaciones en relación con este artículo.</p>
<p><b>Artículo 9. Programas Laborales.</b> El Ministerio de Trabajo y el Servicio Público de Empleo, garantizarán el acceso preferente de los jóvenes beneficiarios de esta ley, a los programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales y a aquellos que brinden herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan generación de sus ingresos, en concordancia con lo establecido en la Ley 1780 de 2016.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Ministerio de Trabajo y el</p>	<p>No se presentan observaciones en relación con este artículo.</p>

**Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

<p>Servicio Público de Empleo deberán orientar a los jóvenes beneficiarios de esta ley, en las diferentes alternativas de generación de ideas productivas, con el fin de ser presentadas a los fondos o entidades que apoyan el emprendimiento con la consecución de una capital semilla.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA a través del Fondo Emprender y la Agencia de Emprendimiento e Innovación - INNpursa, o quien haga sus veces, promoverán convocatorias de emprendimiento y realizarán acompañamiento y asesoría permanente para la viabilización y financiación de las ideas de negocio o emprendimientos de los jóvenes que cumplan las características de la presente ley.</p> <p>Para tales efectos, INNpursa podrá generar una coordinación con los fondos del sector privado que se dediquen a financiar proyectos de emprendimiento y capital semilla.</p>	
<p><b>Artículo 10. Empleabilidad.</b> El Gobierno Nacional deberá priorizar el acceso a cargos públicos, así como en el tema contractual, a los jóvenes beneficiarios de esta ley, siempre y cuando cumplan los requisitos que se requieren para el empleo al cual se postulan. Para tal efecto el Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentarlo.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las vinculaciones laborales que se realicen en virtud de la presente ley deberán ser reportadas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad que será la encargada de llevar el registro de los cargos con los que se beneficiaran los jóvenes egresados.</p>	<p>Es fundamental reforzar el artículo, considerando que este debe contar con un estudio técnico de las ofertas a los distintos cargos públicos que se encuentran en concurso, según los criterios y perfiles establecidos por cada institución, haciendo un cruce con los perfiles mínimos y/o máximos que puedan tener, a la fecha los jóvenes egresados del SRPA; de esta manera, podrían proyectarse las posibilidades reales y las necesidades de fortalecimiento que pueden tener los jóvenes para acceder y permanecer dentro de las posibles ofertas laborales del ministerio público.</p> <p>Frente a la necesidad de llevar el registro de los cargos con los que se beneficiarán los jóvenes egresados, se considera que esta es una responsabilidad que debe estar a cargo directamente del Ministerio de Trabajo, en consonancia a su misión institucional.</p> <p>En relación con la expresión “así como en el tema contractual”, se sugiere ser más específico, en tanto no hay claridad si se refiere a la asignación de contratos públicos y en ese sentido, no se presenta un argumento de orden constitucional que justifique este un</p>

**Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

	trato diferenciado en esta materia.
<b>Artículo 11. Emprendimiento.</b> Orientar a los jóvenes beneficiarios de esta ley, en las diferentes alternativas de generación de ideas productivas con el fin de ser presentadas a los fondos o entidades que apoyan con la consecución de una capital semilla.	No se presentan observaciones en relación con este artículo.
<b>Artículo 12. Organismos Cooperantes.</b> Los organismos internacionales cooperantes que participen en cualquier programa o servicio del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, podrán apoyar o patrocinar la estrategia que promueva la consolidación del proyecto de vida de los beneficiarios de esta ley que se encuentren bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).	No se presentan observaciones en relación con este artículo.
<b>Artículo 13. Observatorio de seguimiento de la protección a jóvenes y adolescentes que estuvieron bajo custodia del Estado.</b> Créase el Observatorio de Seguimiento de la protección, con el objetivo de recopilar la información, evaluar el impacto y elaborar propuestas de mejoramiento a la política pública de los programas establecidos en la presente Ley, a partir de la Estrategia de fortalecimiento del proyecto de vida de los jóvenes y adolescentes que estuvieron bajo custodia del Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).  <b>Parágrafo.</b> El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) reglamentará el funcionamiento y los demás aspectos necesarios para la puesta en marcha del Observatorio, en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.	Se considera necesario analizar la pertinencia de crear un observatorio, como espacio para la recopilación de la información, evaluación de impacto y elaboración de propuestas de mejoramiento desde el ICBF, pues ya existen mecanismos relacionados con este tema. Al respecto, el Instituto cuenta con el Observatorio de la Niñez. Un observatorio es una estrategia metodológica que apropia los instrumentos necesarios para obtener, consolidar y sistematizar datos, hacer análisis, seguimiento y producción de información que permita una toma de decisiones documentada y debidamente informada. De esta manera, el Observatorio del Bienestar de la Niñez es una iniciativa estratégica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF- cuyo objetivo es estudiar y analizar las situaciones relacionadas con la niñez colombiana, sus familias y entornos, para promover políticas basadas en evidencia; incluyendo información de los adolescentes en protección. Asimismo, el Instituto también cuenta con una Dirección que cumple con el rol propuesto, y puede facilitar la recolección de la información, la evaluación de impacto y la devolución de los análisis realizados. Sobre el particular, se recomienda revisar las instancias del SNBF que en articulación con el SNRPA pueden realizar esta función. En este sentido, se sugiere analizar la forma

**Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

	<p>en que la propuesta normativa encaja en el andamiaje institucional existente. De manera que no haya una duplicidad de competencias que genere esfuerzos replicados entre entidades.</p> <p>Finalmente, en el aspecto de forma, la competencia reglamentara, según lo previsto en el artículo 189 superior, es una facultad del Presidente de la República, y según la jurisprudencia constitucional (Sentencia C-1005 de 2008), el legislador, solo de manera residual y en aspectos meramente técnicos, podrá asignar a los Ministerios. De manera que la referencia específica al ICBF no es adecuada en términos de técnica legislativa.</p>
<p><b>Artículo 14. Vigencia y Derogatorias.</b> Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>En este punto, es importante tener en cuenta el impacto que podría tener la derogatoria establecida, respecto de otras normas que disponen priorización o tratos diferenciados para la misma población, pero que reúnen también otras condiciones de especial protección. De esta manera, se sugiere analizar la coexistencia de esta ley, con otras que benefician a la misma población.</p>

Así mismo, se observa que, en materia de educación, formación laboral y reglamentación del funcionamiento del Observatorio de seguimiento de la protección a jóvenes y adolescentes que estuvieron bajo custodia del Estado, el proyecto de ley desborda las competencias asignadas al ICBF, por cuanto, en asuntos de adolescencia y juventud (Decreto 879 de 2020), la misionalidad del Instituto se centra en la prevención de riesgos y en la promoción de derechos de esta población, apoyando y acompañando técnicamente a las demás instituciones que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Finalmente, es de anotar que actualmente, por iniciativa del Ministerio del Interior, se encuentra cursando trámite ante el Congreso de la República el proyecto de ley 252/21, *“por la cual se establece la Política de Estado para el desarrollo de la juventud y la continuidad del curso de vida de los jóvenes ‘Sacúdete’ y se dictan otras disposiciones”*. La política pública que allí se pretende establecer está igualmente orientada a promover el *“desarrollo de la juventud y la continuidad del curso de vida de los jóvenes, brinda herramientas para fortalecer y potencializar la capacidad creativa, productiva y vocacional, gracias a procesos de formación, sensibilización y orientación innovadores en habilidades que permitan el fortalecimiento de proyectos de vida sostenibles, con el propósito de conformar una comunidad de jóvenes que se consolidan como agentes de cambio positivo con impacto social a partir de los esfuerzos de un ecosistema de aliados que comparten una visión común”*.

**Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

En ese sentido, se resalta la identidad en el objeto de ambas iniciativas, destacando que el proyecto de ley “Sacúdete” propone una articulación y coordinación entre múltiples carteras y entidades, a fin de garantizar la integralidad de la política.

De esta manera, se sugiere la necesidad de analizar esta iniciativa y tenerla en cuenta en el trámite del proyecto en comento, para efectos de determinar los escenarios de articulación que se pueden presentar entre ambas propuestas normativas.

### **3. Conclusiones**

De conformidad con lo planteado anteriormente, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar plantea su postura institucional en relación con el proyecto de ley 232/21, “*Por medio del cual se reglamenta el modelo para la atención y seguimiento de adolescentes y jóvenes que estuvieron bajo custodia del Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*”, con las siguientes conclusiones:

- i. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar valora y destaca la iniciativa en el sentido de crear una estrategia para la atención y seguimiento de adolescentes y jóvenes que estuvieron bajo custodia del Estado a través del Instituto, ya que persigue un bien constitucionalmente relevante.
- ii. De acuerdo con lo anterior y con el fin de fortalecer el texto del proyecto y su respectiva exposición de motivos, se recomienda tener en cuenta los posibles vicios de inconveniencia e inconstitucionalidad frente a los siguientes aspectos:

En primer lugar, en lo que se refiere al manejo presupuestal, se sugiere incluir en la exposición de motivos, el análisis de impacto fiscal y el concepto expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a fin de dar cuenta de la viabilidad económica del proyecto.

Lo anterior, dado que, si al ICBF se le fijará la obligación de asumir parte o la totalidad de la financiación de esta iniciativa, esto implicaría una asignación presupuestal que tendría que provenir de las áreas misionales de Protección o de Adolescencia y Juventud, lo que conllevaría a que dichas áreas de ICBF reprioricen recursos que actualmente son destinados a la atención de jóvenes que están bajo la protección del SRPA, con destino a la financiación de un observatorio que le haría seguimiento a jóvenes que ya no están bajo el SRPA, lo cual no es posible.

De esta manera, además de destacar el objetivo de la iniciativa, se sugiere establecer que los recursos adicionales para financiar las actividades establecidas en el Proyecto de Ley deberán ser financiadas con recursos ordinarios del Presupuesto General de la Nación, los cuales deberán ser programados y aprobados en las leyes anuales de presupuesto en rubros específicos, y contar con los incrementos anuales correspondientes, por

### **Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**

tratarse de proyectos sociales del sector inclusión social. En ese sentido, esto debería quedar consignado tanto en la exposición de motivos, como en la parte considerativa y en el articulado, de modo que este aspecto estructural del proyecto de Ley sea vinculante permita su operación.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la asignación de nuevas competencias para el Instituto, respecto del diseño e implementación de la estrategia de formación laboral y la creación y reglamentación del funcionamiento del Observatorio de seguimiento de la protección a jóvenes y adolescentes que estuvieron bajo custodia del Estado, es indispensable considerar el andamiaje institucional existente

En último lugar, se sugiere fortalecer la justificación del proyecto con la inclusión de un fundamento constitucional que justifique el trato diferenciado dirigido únicamente a los adolescentes vinculados al SRPA, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia constitucional arriba reseñada.

- iii. Consecuentemente con lo anterior, se sugiere fortalecer el proyecto incluyendo en la exposición de motivos información cuantitativa o datos obtenidos en la observación y seguimiento de las condiciones fácticas en las que la población beneficiaria ha venido desarrollando su proyecto de vida, que sustenten y ejemplifiquen la necesidad de estas medidas. y como consecuencia de esto, se recomienda incluir un artículo que indique los recursos con los que se financiarían las actividades que contempla el proyecto.

Finalmente, el Instituto reitera la importancia de continuar desarrollando iniciativas legislativas a favor de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y sugiere, respetuosamente que se tengan en cuenta las observaciones realizadas con anterioridad con el objeto de darle un mayor sustento técnico y jurídico al presente proyecto.

Cordialmente,



**LILIANA PULIDO VILLAMIL**  
Subdirectora General

CC. Orlando Anibal Guerra de la Rosa - Secretario General - Comisión Séptima Constitucional Permanente.  
comision.septima@camara.gov.co.

Aprobó: Edgar Leonardo Bojacá Castro – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Diana Rodríguez – Oficina Asesora Jurídica // Astrid Torres – Nicolás Rubio – Karen Alonso – Subdirección General

Proyectó: Daniela Peña Cárdenas– Oficina Asesora Jurídica

Insumos: Dirección de Adolescencia y Juventud

**Comunicación oficial revisada y aprobada por el remitente de la misma**