



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1218

Bogotá, D. C., viernes, 7 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTUALIZACIÓN REGISTRO DE INTERESES

ACTUALIZACIÓN DE REGISTRO DE INTERESES

(Olga Paola García Soto)

Bogotá, D.C., 04 de octubre de 2022

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad



REFERENCIA. Novedad de conflicto de interés

Apreciado señor secretario.

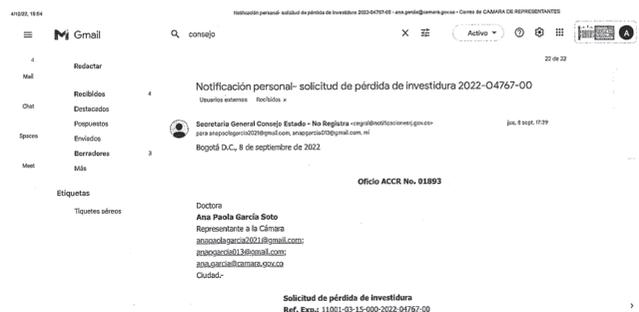
Antes que nada, le envío un saludo especial y muchas bendiciones de lo alto para usted y los suyos.

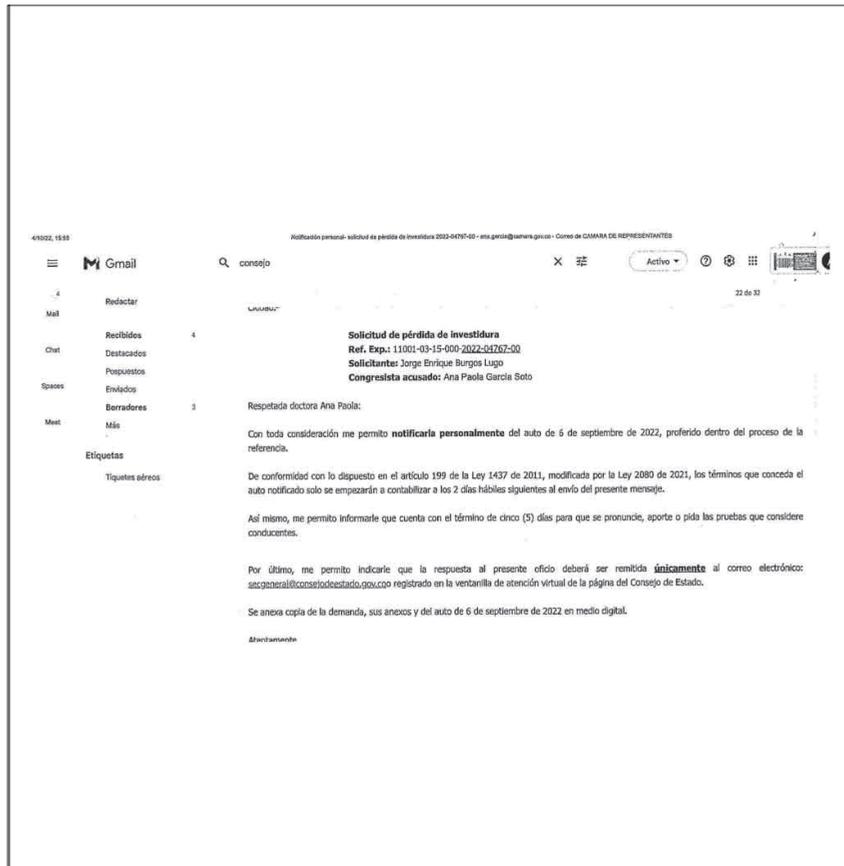
Por medio del presente, le notifico novedad en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, que modifica parcialmente la Ley 5 de 1992. Dicha novedad consiste en que el pasado 08 de septiembre de 2022 fui notificada de demanda de pérdida de investidura instaurada en mi contra, ante el honorable Consejo de Estado, situación que eventualmente podría generarme conflictos de interés en mi labor legislativa.

Para efectos de notificación y/o envío de respuesta, le pido muy amablemente hacerlo a los siguientes correos electrónicos: ana.garcia@camara.gov.co y anapaolagarcia2021@gmail.com

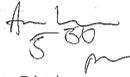
Cordialmente,

ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba





ACTUALIZACIÓN DE REGISTRO DE INTERESES
 (Luis Ramiro Ricardo Buelvas)

Bogotá, D.C 28 de septiembre de 2022 Doctor: JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA Secretario General Cámara de Representantes Asunto: Actualización de Formato de Registro de Intereses Privados. Presento ante secretaría general actualización de mi formato de registro de intereses privados, debido a que a la fecha se han presentado vinculaciones en entidades oficiales de parientes en segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad que pueden generar conflicto de intereses. Cordialmente,  LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS Representante a la Cámara CITREP 8.	28 SEP 2022 	Secretaria General FORMATO DE REGISTRO DE INTERESES PRIVADOS CÓDIGO: M-2LC-F016 VERSIÓN: 1 - 2020 PÁGINA: 1 DE 2 LIBRO DE REGISTRO DE INTERESES PRIVADOS "CON VIGENCIA A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DE LA LEY 2003 DEL 16 DE NOV DE 2019" CONFLICTOS DE INTERÉS LA SIGUIENTE INFORMACIÓN LA REGISTRO EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN LA LEY 2003 (16 DE NOV) DE 2019, POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 5 DE 1992 EN SUS ARTICULOS 286 Y 287 "RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS" ARTICULO 286. Lit C) BENEFICIO DIRECTO: AQUEL QUE SE PRODUZCA DE FORMA ESPECÍFICA RESPECTO DEL CONGRESISTA, DE SU CONYUGE, COMPAÑERO O COMPAÑERA PERMANENTE, O PARIENTES DENTRO DEL SEGUNDO GRADO DE CONSANGUINIDAD SEGUNDO DE AFINIDAD O PRIMERO CIVIL. Artículo 287. Registro de Intereses. En este registro se debe incluir la siguiente información: a) Actividades económicas; incluyendo su participación, en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización, con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera. N/A b) Cualquier afiliación remunerada o no remunerada a cargos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección. Luis ramiro Ricardo Buelvas trató con el JENA por prestación de servicios, nivel jerárquico, no era directivo.
--	--	---

c) Pertenencia y participación en juntas o consejos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.

Promotora para el desarrollo rural de Colombia PDR S.A.S. (Liquidada).

d) Una declaración sumaria de la información que sea susceptible de generar conflicto de intereses respecto de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil sin que sea obligatorio especificar a que pariente corresponde cada interés.

NOVEDAD.
Cónyuge Sandra Palabras Hernández asumió la dirección de extensión y proyección social de la universidad de sucre.
Hermano Diego Ricardo Buelvas asumió el cargo de 1 subsecretario de recursos físicos en la gobernación de sucre.

e) Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo "Cuentas Claras" de la campaña a la que fue elegido, (se anexa).

SI	NO

FIRMA:

Firmar en el logo del Congreso

C.C: No. 92.545.544.

NOMBRE: Luis Ramiro Ricardo Buelvas. FECHA: 28-September-2022

PARTIDO: Camaró de Paz Montes de María.

CIRCUNSCRIPCIÓN: Citrep 8.

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establecen lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá, D.C. 2022-09-26</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario Comisión Séptima Cámara de Representantes comision.septima@camara.gov.co Ciudad</p> <p>Asunto: Solicitud de concepto del proyecto de Ley 028 de 2022 Cámara "Por medio del cual se establecen lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Secretario Albornoz</p> <p>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, la Ley 7 de 1979 reglamentada por el Decreto 2388 de 1979, la Ley 1098 de 2006 modificada por la Ley 1878 de 2018, reglamentada parcialmente por el Decreto 936 de 2013¹, y la estructura del Instituto definida en el Decreto 987 de 2012², modificado por los Decretos 1927 de 2013 y 879 de</p> <p>¹ 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</p> <p>² 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.</p>	<p>2020³, y complementarios; de manera atenta, brinda respuesta a su solicitud relacionado con el</p> <p>Proyecto de Ley 028 de 2022 Cámara, sobre los lineamientos básicos para el cuidado de niños y niñas por parte de las Madres Comunitarias, en los siguientes términos:</p> <p>Para ello, se hará un breve recuento de la regulación legal y los pronunciamientos jurisprudenciales en torno a la vinculación laboral de las madres comunitarias. Posteriormente se expondrá un análisis de la regulación desde el test de igualdad. Luego se realizarán observaciones sobre la exposición de motivos y el proyecto de ley, artículo por artículo, en las que se darán algunas recomendaciones para su cualificación. Por último, se presentarán las conclusiones del concepto.</p> <p>1. Regulación legal y pronunciamientos jurisprudenciales en torno a la vinculación laboral de las madres comunitarias</p> <p>La vinculación laboral de las madres comunitarias comienza formalmente con la expedición del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, la cual estableció un proceso progresivo de formalización que condujo a la consolidación de la vinculación laboral con las Entidades Administradoras del Servicio (en adelante EAS) y las madres y padres comunitarios. Antes de esta Ley, existió regulación legal, reglamentaria⁴ y numerosos pronunciamientos jurisprudenciales⁵, que habían señalado la naturaleza civil y solidaria de las labores realizadas por las madres y padres comunitarios, de modo que no contaban con una relación laboral ni con las EAS ni con el ICBF.</p> <p>³ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras".</p> <p>⁴ En torno a los referentes legales, deben tenerse en cuenta especialmente la ley 89 de 1988, que en el parágrafo 2 del artículo 1 definió la naturaleza de los aportes del ICBF como becas —aspecto que hoy continúa vigente—. Además, debe contarse con el Acuerdo 021 de 1996 que estableció el mecanismo de funcionamiento de los HCB como asociaciones de padres u otras formas de organización comunitaria que, tras obtener personería jurídica otorgada por el ICBF, podrán suscribir contratos de aporte para realizar los procesos de atención de la primera infancia.</p> <p>⁵ Dentro de la jurisprudencia relevante vale la pena destacar tres sentencias de unificación sobre el tema (sentencias SU-224 de 1998, SU-079 de 2018 y SU-273 de 2019) que concluyen que el programa de HCB: (i) tiene por objeto el trabajo solidario de la comunidad encaminado a garantizar a los niños la atención de sus necesidades básicas, especialmente en los aspectos de nutrición, protección y desarrollo individual, (ii) se ejecuta mediante un contrato de aporte de naturaleza estatal entre el ICBF y la asociación de padres, y de carácter civil entre dicha asociación y la madre comunitaria, (iii) la beca tiene por fin financiar o reembolsar la compra de alimentos, útiles escolares, elementos de aseo destinados a los menores, mas no como remuneración, y (iv) el cumplimiento de los lineamientos o estándares de funcionamiento no constituyen una relación de subordinación. Esta jurisprudencia ha sido reiterada por una más reciente, a saber, la sentencia T-106 de 2020.</p>
--	---

La aprobación de la Ley 1607 de 2012 generó la aparición del decreto reglamentario 289 de 2014, posteriormente compilado en el artículo 2.2.1.6.5.2. del decreto 1072 de 2022- Decreto Único Reglamentario del sector Trabajo, que establece:

"ARTÍCULO 2.2.1.6.5.2. del decreto 1072 de 2022: MODALIDADES DE VINCULACIÓN. Las Madres Comunitarias serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social."

Con base en lo anterior⁸, la vinculación laboral de madres y padres comunitarios se ha realizado únicamente mediante contratos laborales con las EAS, y, por ende, no existe ningún tipo de relación laboral con el ICBF.

Sobre este punto, es importante desvirtuar por completo cualquier vínculo laboral que pueda haber entre el ICBF y las madres comunitarias por cuanto es una responsabilidad exclusiva del operador (EAS), honrar los compromisos laborales. Por lo tanto, con base en estos presupuestos, es a las EAS a quien les corresponde atender todas las obligaciones que surjan de la relación laboral con cada una de las personas que contratan para garantizar la prestación del servicio. Por ser una relación *intuitu personae*, el Instituto no tiene ningún tipo de injerencia en asuntos relacionados con la vinculación o desvinculación, ni con los salarios, prestaciones, indemnizaciones, intereses laborales, incapacidades y aportes al Sistema General de Seguridad Social (salud, pensión y riesgos laborales) del talento humano; los cuales provienen de las relaciones existentes entre las EAS y sus trabajadores, dada su autonomía, independencia y responsabilidades como empleadores. Así las cosas, la única relación contractual que tiene el ICBF es con las EAS, y esta es de carácter netamente civil.

⁸ Esta reglamentación ha sido nutrida con varios instrumentos adicionales, expedidos en conjunto por el Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como el *Protocolo para la vinculación laboral de las madres comunitarias y su afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social* (disponible aquí: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/protocolo_ministerio_del_trabajo_-_icbf.pdf), el *Instructivo para vinculación laboral de madres comunitarias* (disponible aquí: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/instructivo_enero_28_1.pdf) y la Circular 008 de 2014 del Ministerio del Trabajo (disponible aquí: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/circula_08_mintrabajo.pdf).

⁷ Confróntense las sentencias mencionadas en la nota 7, que concluyen y reiteran jurisprudencia sobre la no existencia de relación laboral entre el ICBF y las madres comunitarias.

Lo anterior, ha sido apoyado en múltiples pronunciamientos⁹ de la Corte Constitucional, la cual establece que, de acuerdo con el marco constitucional, legal y reglamentario, las madres comunitarias y sustitutas, no tienen relación laboral con el ICBF.

Son las EAS las que suscriben contratos de aporte con el ICBF, de modo que pueden acceder a los recursos para asegurar la atención de las necesidades y la garantía de los derechos de las niñas y niños en las diferentes modalidades de atención⁹. Hasta el momento no se ha establecido una limitación al tipo de contratación que, en el marco de las normas laborales contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo, puede realizarse con las madres y padres comunitarios por parte de las EAS.

Ahora bien, el proyecto de Ley busca que los contratos de trabajo entre las madres y padres comunitarios y las EAS del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, se realicen a término indefinido. Esto supone un tratamiento diferencial frente a los demás trabajadores y trabajadoras del país, por lo que es relevante analizar el articulado propuesto a la luz de los antecedentes jurisprudenciales sobre el juicio integral de igualdad, que permitirá determinar si una medida afirmativa como esta se encuentra justificada constitucionalmente.

2. Análisis de la regulación propuesta a la luz del juicio integrado de igualdad

De la regulación del derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha derivado dos subreglas fundamentales: la exigencia de trato igual cuando no existen razones justificadas para un trato diferencial; y la exigencia de la adopción de medidas en favor de ciertos grupos marginados o discriminados, así como en favor de personas que por sus condiciones se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta¹⁰.

A raíz de esto, la Corte Constitucional ha creado, a través de su jurisprudencia, un juicio integrado de igualdad¹¹. La metodología del juicio de igualdad pretende determinar lo siguiente: *i)* el fin perseguido con la medida; *ii)* el medio empleado; y, *iii)* la relación entre

⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU 079 de 2018 y Sentencia SU 273 de 2019.

⁹ Las modalidades de atención de la primera infancia son 4: modalidad institucional, modalidad familiar, modalidad comunitaria y modalidad propia e intercultural. La más relevante, para efectos del tema aquí tratado, es la modalidad familiar, que cuenta con su respectivo manual operativo, disponible en https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/mo13_pp_manual_operativo_modalidad_familiar_v7.pdf

¹⁰ Sentencia C-468 de 2016.

¹¹ Para el efecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-862 de 2008, C-601 de 2015, y C-468 de 2016.

el medio y el fin. Además, ha establecido grados de intensidad: leve, intermedio y estricto. Corresponde en este caso aplicar el juicio estricto, en la medida en que involucra sujetos de especial protección, pues las madres han sido reconocidas como tal¹². Los pasos para este test son: *i)* corroborar que se persiga un fin legítimo; *ii)* corroborar que el medio sea legítimo, adecuado y necesario; *iii)* que los beneficios de la medida excedan las restricciones a otros principios y valores constitucionales.

Por último, cabe aclarar que la medida que debe analizarse en este Proyecto de Ley es la obligatoriedad por parte de las EAS, de contratar a las madres y padres comunitarios a través de contratos laborales a término indefinido. Su finalidad es dotar de estabilidad laboral a las madres y padres comunitarios (primer paso), para lo cual mediante una Ley obligan a su vinculación a término indefinido (segundo paso).

Ahora bien, esta medida, según lo establece la iniciativa legislativa y su exposición de motivos, persigue la continuidad de los servicios que se prestan a las niñas y niños en los Hogares Comunitarios de Bienestar y así garantizar su protección integral. Este fin, por supuesto, es un fin constitucionalmente protegido, no solo por el artículo 44 de la Constitución, sino por abundante jurisprudencia que ha resaltado el carácter fundamental y prevalente de las niñas, niños y adolescentes¹³. Si existe una relación de medios y fines, entre la medida y la finalidad perseguida; sin embargo, reiteramos que la atención ininterrumpida a las niñas y los niños debería estar acoplada a la valoración y posible

modificación de la Ley 1804 de 2016¹⁴, entre otras cosas, para determinar qué papeles desempeñarían las madres y padres comunitarios en los períodos de vacaciones.

En cuanto al paso tercero del test de igualdad, dentro del proyecto no es claro que la medida (obligatoriedad de contratos a término indefinido) sea el medio más adecuado para el fin que se persigue, relacionado con la garantía de protección integral de las niñas y los niños. Lo anterior, ya que la medida planteada sí bien puede relacionarse con la finalidad puede conllevar a un incremento en los costos de la EAS, lo cual podría afectar la posibilidad de contratar a más personas, ya que con lo propuesta en el proyecto de Ley podría (i) reducirse la cantidad de personas contratadas (por los costos adicionales de un vínculo laboral indefinido); (ii) al haber menos personas contratadas hay, posiblemente, una deficiencia en la prestación de los servicios; (iii) estos costos terminarían trasladándose al ICBF (las EAS incrementarían su tarifa) y por ende, muchos operadores

¹² Resulta especialmente relevante en este punto la sentencia T-447 de 2018, que estableció taxativamente la condición de sujeto de especial protección para las madres comunitarias, en la medida en que hacen parte de un fragmento desfavorable de la sociedad colombiana.

¹³ Confróntense, entre otras, las sentencias C-262 de 2016, C-058 de 2018, C-034 de 2020, C-193 de 2020 y C-452 de 2020.

¹⁴ Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.

ya no estarían interesados en participar por cuanto su estructura de costos no les daría un equilibrio financiero; y (iv) la reducción de operadores podría afectar gravemente la prestación del servicio.

De otra parte, en la exposición de motivos no se aporta evidencia que indique que la prestación del servicio en los Hogares Comunitarios de Bienestar se esté viendo afectado por la forma de vinculación de las madres y padres comunitarios. Se presupone, sin mayor discusión, que la contratación a término indefinido mejorará la prestación del servicio, incluso sin señalar y proporcionar evidencia de los problemas que pretenden resolver con la medida. De hecho, la cantidad de días de atención al año, las condiciones que deben cumplir los hogares y la calidad en la prestación del servicio se llevan a cabo de acuerdo con los manuales operativos de la modalidad sin que, según la información disponible por el Instituto, las niñas y niños se encuentren afectados por fallas en la regulación del talento humano.

En torno a la cuestión de que los beneficios de la medida (obligatoriedad de contratos a término indefinido) excedan las restricciones de otros principios relevantes, hay que decir que el proyecto no considera aspectos del funcionamiento de las EAS, que dependen de buena medida de los contratos de aporte suscritos con el ICBF. Estos contratos están sujetos a los principios de la contratación estatal contenidos en la Ley 80 de 1993¹⁵ y en las normas y restricciones propias del presupuesto público, entre esos el principio de anualidad¹⁶.

De acuerdo con la información disponible en el Instituto, la forma contractual comúnmente utilizada por las EAS para vincular a las madres y padres comunitarios es la del contrato de trabajo a término fijo, teniendo en cuenta que los contratos de aporte que suscriben con el ICBF tienen un plazo de ejecución determinado, sujeto precisamente al principio de anualidad presupuestal y a que un operador sea elegido o no. Cabe recordar que los contratos de aporte no son indefinidos y están sujetos a un tiempo determinado y depende de estos prestadores del servicio el cumplir con unos estándares mínimos de tipo legal, técnico y financiero. Adicionalmente, en virtud del principio de selección objetiva las EAS no tienen garantía en la continuidad de la prestación de los servicios de atención, razón que le impide suscribir contratos a término indefinido con las madres o padres comunitarios.

Por su parte, poner unas condiciones indefinidas para los padres y madres de familia, sería ir más allá de la duración de los contratos entre el ICBF y las EAS y por ende, muy

¹⁵ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

¹⁶ Artículo 14 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto.

posiblemente las EAS no tendrías las condiciones materiales para sostener estos contratos, estas situaciones de índole administrativo y presupuestal podrían derivar en riesgos jurídicos que, para las EAS, en caso de materializarse, podrían limitar la atención de las niñas y los niños que son atendidos en los Hogares Comunitarios de Bienestar.

Según este análisis, la medida no superaría el test de igualdad toda vez que, por ahora, la exposición de motivos y el articulado propuesto no contiene argumentos ni evidencia que muestre la idoneidad de la medida para lograr el fin que el proyecto persigue.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el Estado no puede entrar a condicionar una facultad propia de particulares como lo es la libertad de contratación. Lo anterior, en virtud del artículo 333 de la Constitución. De volver estos contratos indefinidos, estaríamos desbordando las facultades del estado.

"ARTICULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación."

Por lo tanto, el Instituto no puede influir en los procesos de contratación que realizan las EAS por cuanto además que no hace parte de sus competencias, los operadores, como particulares, son autónomos y libres en contratar el talento humano que consideren adecuado y que cumplan con los requisitos establecidos para ello.

3. Observaciones sobre el proyecto de ley

ARTÍCULO	OBSERVACIONES
Título del proyecto de ley.	Se advierte que el título del proyecto de ley habla de <i>lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y se dictan otras disposiciones</i> , lo cual no coincide con su objeto. Además, no se evidencia que el proyecto establezca <i>lineamientos</i> , una palabra que tiene una connotación técnica. Si el legislador quiere hacer explícito el hecho de que la contratación a término indefinido se hace obligatoria para perseguir la atención integral de las niñas y niños, entonces se recomienda no hacerlo en el título del proyecto, sino optar por dejarlo explícito en el artículo primero, tal como está hecho. Adicionalmente, es importante recordar que, Los Hogares Comunitarios de Bienestar funcionan bajo el cuidado de una madre o padre comunitario. Se sugiere, por ende, lo siguiente: Título del proyecto de ley: <i>"Por medio del cual se establecen la contratación laboral a término indefinido para las madres y padres comunitarios de forma obligatoria"</i> .
Artículo 1 Objeto: La presente ley tiene como objeto establecer la obligatoriedad que los contratos laborales suscritos entre las madres comunitarias y las Entidades Administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar se realicen a término indefinido, con el fin de garantizar la estabilidad y atención integral de los niños y niñas de primera infancia vinculados al Programa de Hogares	En línea con el comentario anterior, se sugiere: Artículo 1. Objeto: La presente ley tiene como objeto establecer la obligatoriedad de que los contratos laborales suscritos entre las <u>madres y padres</u> comunitarios y las Entidades Administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar se realicen a término indefinido, con el fin de garantizar la estabilidad y atención integral de los niños y niñas de primera infancia vinculados al Programa de Bienestar Familiar. Lo anterior, además de los argumentos de índole constitucional, antes expuestos.

Comunitarios de Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.	
Artículo 2. Contrato laboral de las madres comunitarias a término indefinido: Los contratos de trabajo entre Entidades Administradoras del programa Hogares Comunitarios de Bienestar, o la entidad que haga sus veces, y las madres comunitarias al cuidado de la atención integral de la primera infancia, serán a término indefinido.	En la medida en que las madres y padres comunitarios han sido formalizados a través de contratos de trabajo que se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo ¹⁷ , la entidad llamada a realizar la vigilancia del cumplimiento de una norma única y directamente relacionada con asuntos laborales es el Ministerio del Trabajo, entidad que, según el artículo 485 del Código Sustantivo del Trabajo, es la encargada de realizar "La vigilancia y el control del cumplimiento de las normas de este Código y demás disposiciones sociales". Esto se compagina con el artículo 19 de la ley 1804 de 2016, que establece las funciones del ICBF, como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, así: a) Armonizar los lineamientos de los diferentes servicios a través de los cuales atiende población en primera infancia, de acuerdo con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre; b) Organizar la implementación de los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral de acuerdo con los referentes técnicos para tal fin y en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre; c) Fiscalizar la operación de las modalidades de atención a la primera infancia bajo su responsabilidad, en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social. Estas funciones están directamente relacionadas con la misionalidad del ICBF, cosa que no ocurre con la función de vigilar el cumplimiento de disposiciones de carácter laboral. Como consecuencia, se sugiere una modificación en el parágrafo de este artículo del siguiente modo: <u>Parágrafo 1: El Ministerio del Trabajo ejercerá la vigilancia del cabal cumplimiento de lo previsto en este artículo, siguiendo para el efecto de lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas concordantes.</u>
Parágrafo 1: Se designa al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como la entidad responsable de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo previamente dispuesto.	

	<u>Parágrafo 2: La implementación de estas medidas estará condicionada a que se garanticen los recursos necesarios en el Presupuesto General de la Nación, de manera que se cumplan con los principios y postulados de la política pública de primera infancia a favor de las niñas y los niños en todo el país.</u> <u>Parágrafo 3. La suscripción de contratos laborales a término indefinido por parte de los operadores o EAS, no implicará la generación de solidaridad laboral a cargo del ICBF.</u> Se sugiere tener en cuenta las recomendaciones contenidas en la segunda sección, producto de la aplicación del test de igualdad y del aumento significativo del presupuesto que se debería reconocer al ICBF para cumplir con esta norma. Adicionalmente, es preciso que se regule cómo se garantizará la vinculación a término indefinido de las madres y padres comunitarios ante eventuales cambios de operadores, esto es, en casos en que la EAS que las contrata no resulte seleccionada en el proceso para suscribir nuevos contratos de aporte. En el mismo sentido, es importante regular bajo qué parámetros se registrará la definición de cupos a favor de las niñas y niños y sus cambios a nivel nacional a raíz de la disponibilidad de madres y padres comunitarios contratados a término indefinido. Por último, es necesario incluir consideraciones sobre la forma en que las medidas de este proyecto se relacionan, modifican o afectan la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre
Artículo 3. Vigencias y derogatoria: La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias	Sin observaciones.

4. Conclusiones del concepto

Con base en lo expuesto, el ICBF concluye que esta iniciativa legislativa requiere de una mayor justificación, especialmente en lo que refiere a la idoneidad de la medida para lograr los fines que el proyecto persigue. Específicamente, es preciso demostrar qué fallas

¹⁷ Así lo estableció el artículo 2.2.1.6.5.2. del decreto 1072 de 2022: MODALIDADES DE VINCULACIÓN. Las Madres Comunitarias serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo del Trabajo, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social.

<p>en la atención y protección de niñas y niños pretenden ser mitigadas con la vinculación a término indefinido de las madres y padres comunitarios, y cómo esta medida impactaría positivamente la prestación de los servicios y la atención brindada por las EAS, en el marco de las indicaciones y lineamientos del ICBF. Además, se sugiere tener en cuenta los demás comentarios realizados a los artículos del proyecto, en especial lo referente a la facultad de vigilancia que eventualmente surgiría del proyecto, que por competencia funcional corresponde al Ministerio del Trabajo.</p> <p>Así mismo, debe tenerse en cuenta que los contratos de aporte del ICBF se realizan en el marco de las normas y principios generales de la contratación, incluidos los de anualidad y selección objetiva. Esto implica que las EAS no tienen garantía de que los contratos de aporte se extiendan más allá de un año, lo cual las imposibilita la celebración de contratos laborales a término indefinido.</p> <p>El ICBF reitera su compromiso con los derechos laborales y estándares de vida digna de las madres y padres comunitarios y reconoce que la tendencia legal y jurisprudencial se dirige hacia un más amplio reconocimiento de sus derechos laborales. Sin embargo, advierte que deben tenerse en cuenta las situaciones contractuales y administrativas de las EAS señaladas en este concepto, pues la obligatoriedad de contratos a término indefinido implica exigencias en el funcionamiento y el presupuesto de estas entidades, lo que a su vez se vería reflejado en la calidad de los servicios prestado a las niñas y niños en las distintas modalidades de atención.</p> <p>Por tal motivo, el ICBF invita al legislador a incluir consideraciones administrativas y fiscales en la exposición de motivos del proyecto, tal como dispone el inciso segundo del artículo 7 de la ley 819 de 2003:</p> <p><i>Para estos propósitos, 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</i></p> <p>Así mismo, el ICBF considera pertinente solicitar el respetivo concepto de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los términos del inciso tercero del artículo 7 de la ley 819 de 2003:</p> <p><i>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este</i></p>	<p><i>concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</i></p> <p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, reitera su compromiso de continuar avanzando en para 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, por tal razón, invitamos al autor y a los ponentes de la presente iniciativa legislativa a una mesa técnica con el equipo jurídico y técnico de este Instituto con el fin de revisar la pertinencia del Proyecto de Ley</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>ANDRÉS ALEJANDRO CAMELO GIRALDO Subdirector General (e)</p>
---	--

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 031 DE 2022 CÁMARA
por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio del régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión.

<p>Bogotá D.C., 07 de septiembre de 2022</p> <p>Doctor RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO Secretario General Comisión Séptima H. Cámara de Representantes Congreso de la República Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso Ciudad</p> <p align="center">Referencia: Comentarios generales al Proyecto de Ley 031 de 2022</p> <p>Título: <i>“Por medio del cual se adiciona u artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio del régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión”</i></p> <p>Trámite en Comisión: Comisión Séptima Constitucional Permanente</p> <p>Estado del proyecto: Pendiente ponencia primer debate</p> <p>1. Proyecto</p> <p>Proyecto de Ley 031 de 2022 Cámara</p> <p><i>“Por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2 de la ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la ley 100 de 1993.”</i></p> <p align="center">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p align="center">DECRETA:</p> <p>Artículo 1° Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.</p> <p>Párrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, se permitirá el traslado de afiliados entre los Regímenes Pensionales, de ahorro individual con solidaridad y Prima Media con prestación definida, siempre que hayan cobizado un mínimo de 750 semanas, sean hombres mayores de 52 años, o mujeres mayores de 47 años</p>	<p><i>Una vez se solicite el respectivo traslado, las administradoras de pensiones deberán emitir al afiliado por escrito el concepto de la doble asesoría, respetando el principio de la libertad informada, con el fin que el afiliado tenga certeza y claridad sobre la conveniencia de permanecer en el régimen pensional que se encuentra o definitivamente se dé el respectivo traslado. Es obligación por parte de las administradoras de pensiones emitir el respectivo concepto dentro de los 20 días hábiles siguientes a la petición de traslado.</i></p> <p><i>La Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones y los Fondos de Pensiones podrán hacer uso de las tecnologías de información y Comunicación para agilizar las asesorías que tenga como fin el traslado de afiliados de los que habla el presente párrafo.</i></p> <p>Artículo 2° Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>2. Fundamentos del Proyecto</p> <p>Establece el proyecto de ley que, en la actualidad, las personas enfrentan diferentes obstáculos al momento de tomar decisiones que implican la determinación al régimen pensional o fondo de pensiones al cual pertenecer. En Colombia con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se ha estimulado la competencia entre el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.</p> <p>Una de las problemáticas más importantes frente a los usuarios, que no se contó con los mecanismos suficientes que garantizaran la adecuada información para los usuarios, lo que ha derivado en un incremento de las acciones judiciales en procura del cambio de régimen.</p> <p>Por lo anterior se considera, al menos prudente que, si en 22 años se produjeron afiliaciones y cambios de regímenes sin el requisito de la debida información, respondería al principio de equidad tener un periodo de gracia para que las personas tomaran una decisión informada.</p> <p>3. Análisis Constitucional</p> <p>Conforme a nuestra Constitución, el proyecto quiere garantizar que las personas tengan la posibilidad de trasladarse entre Fondos de Pensiones o Regímenes Pensionales.</p> <p>Dentro del Sistema de Pensiones coexisten dos regímenes los cuales son excluyentes, en los que se ha garantizado por parte del legislador que se pueda realizar el traslado entre los mismos cumpliendo con las condiciones para tal fin.</p> <p>Si bien el traslado se encuentra permitido, al adecuarse a los principios establecidos en la constitución para el sistema General de Pensiones, la modificación de los parámetros establecidos implica cambios al Acto Legislativo 01 de 2005. El artículo 48 de la Constitución establece que:</p> <p><i>“El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.”</i></p>
---	--

El Estado se encuentra obligado constitucionalmente a garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones, y en ninguno de los apartes del proyecto de ley se encuentran evaluados los efectos que tendría el artículo propuesto, y los riesgos que podría implicar para el Sistema.

No sobra recordar que cualquier servicio relacionado con seguridad social, es posible que sea prestado por entidades públicas y privadas, y por lo tanto el Estado debe obrar como garante de los beneficios otorgados por el sistema, y que estos no corran riesgos para que no afecten otros derechos fundamentales.

En este caso al no poder determinar con precisión los efectos de la implementación de este artículo, se estaría contraviniendo algunos de los principios constitucionales.

Hay que tener en cuenta que la Seguridad Social goza del carácter de servicio público esencial y obligatorio, protegido constitucionalmente y regulado para la dirección, coordinación y control del Estado. Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia T-176 de 2011, se ha pronunciado en el siguiente sentido:

"Siendo la seguridad social uno de los ejes centrales de la política social del Estado, exige por parte de éste, en primer lugar, el diseño de una estructura básica que establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y que determine los procedimientos bajo los cuales el mismo debe ocurrir, y en segundo lugar, definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garantice su buen funcionamiento."

Por lo anterior, si bien no hay una vulneración directa a los principios constitucionales relacionados con el Sistema de Pensiones y el Sistema de Seguridad Social, la implementación de esta medida transitoria, podría ser considerada, al menos, riesgosa para la sostenibilidad del Sistema.

Respecto a la operación del sistema, la Corte Constitucional también ha realizado referencias directas, como en la Sentencia SU-130 de 2013 al considerar que *"Como ya se mencionó en líneas anteriores, el derecho a la seguridad social, para su materialización, exige por parte del Estado el diseño de una estructura básica que defina las instituciones encargadas de la prestación del servicio, los procedimientos bajo los cuales el mismo debe operar, y el sistema que debe aplicarse para asegurar la provisión de los recursos o fondos que garanticen su buen funcionamiento y operatividad"*.

Por otra parte, dentro de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, el tribunal ha sido enfático al establecer que en materia pensional hay una diferencia fundamental entre los derechos adquiridos y las legítimas expectativas, en donde no existe por parte del legislador la obligación de mantener en el tiempo de forma indeterminada beneficios. Por lo que el establecimiento de requisitos de tiempo, semanas cotizadas o edad, para realizar el traslado de régimen o fondo pensional obedece a la función de configuración y estructuración del sistema.

4. Impacto Fiscal

El P.L. 031 de 2022 no contempla los criterios de sostenibilidad fiscal y también omite revisar el impacto que podrían acarrear al Sistema de Seguridad Social, y al presupuesto de las entidades públicas.

5. Análisis Legislativo

El proyecto de Ley persigue realizar un cambio transitorio a la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 13 de la Ley 100 de 1993 literal e) que sobre el traslado entre regímenes consagra que:

"e. Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran. Una vez efectuada la selección inicial, estos sólo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada cinco (5) años, contados a partir de la selección inicial. Después de un (1) año de la vigencia de la presente ley, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez;" (Subrayado y Negrita fuera de Texto)

Entonces en materia de traslado fue el mismo Legislador quien consagró unos limitantes, establecidos con el ánimo de garantizar la sostenibilidad del sistema. La primera regla es que el traslado entre regímenes solo podrá realizarse por una vez cada 5 años; y la segunda que no se podrán trasladar de régimen cuando falten 10 años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez.

Al respecto de traslado, la Corte Constitucional en la sentencia SU- 130 de 2013 dispuso lo siguiente:

"Todos los usuarios del SGP, incluidos los sujetos del régimen de transición, bien por edad o por tiempo de servicios, pueden elegir libremente entre el régimen de prima media o el régimen de ahorro individual, conservando la posibilidad de trasladarse entre uno u otro, en los términos del literal e) del artículo 13 de la Ley 100/93, tal como fue modificado por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, es decir, cada cinco años contados a partir de la selección inicial y siempre que no les falte menos de 10 años para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez. Sin embargo, en el caso de los beneficiarios del régimen de transición por tiempo de servicios (15 años o más de cotizaciones), estos pueden cambiarse de régimen sin límite temporal, es decir, en cualquier tiempo, por ser los únicos que no quedan excluidos de los beneficios del régimen de transición, en los términos de las Sentencias C-789 de 2002 y C-1024 de 2004. Para tales efectos, la única condición será trasladar al régimen de prima media todo el ahorro efectuado en el régimen de ahorro individual, el cual no podrá ser inferior al monto total del aporte legal correspondiente en caso de que hubieren permanecido en aquél régimen." (...)

"Con el propósito de aclarar y unificar la jurisprudencia Constitucional, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que únicamente los afiliados con quince (15) años o más de servicios cotizados a 1° de abril de 1994, fecha en la cual entró en vigencia el SGP, pueden trasladarse "en cualquier tiempo" del régimen de ahorro individual con solidaridad al régimen de prima media con prestación definida, conservando los beneficios del régimen de transición. Para tal efecto, deberán trasladar a él la totalidad del ahorro depositado en la respectiva cuenta individual, el cual no podrá ser inferior al monto total del aporte legal correspondiente en caso de que hubieren permanecido en el régimen de prima media. De no ser posible tal equivalencia, conforme quedó definido en la Sentencia C-062 de 2010, el afiliado tiene la opción de aportar el dinero que haga falta para cumplir con dicha exigencia, lo cual debe hacer dentro de un plazo razonable." (Subrayado y Negrita fuera de Texto)

Es conveniente mirar lo dispuesto en el Proyecto de Ley, teniendo en cuenta que un traslado masivo debe tener como referencia el impacto conforme a la densidad de pensionados, el nivel de ingresos y la tasa de reemplazo para el posterior pago de las prestaciones que pertenece al Sistema General de Pensiones.

La asunción de los traslados por parte de las entidades que administran pensiones, implica un esfuerzo a realizar por parte del Sistema de Seguridad Social, el cual no ha sido determinado.

A través de la Ley 819 de 2003, el Congreso incorporó al ordenamiento jurídico colombiano la obligatoriedad de un análisis financiero en las propuestas legislativas, el cual debe ser explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo al momento de radicar cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene un gasto o beneficio tributario.

La normativa antes descrita, condicionó la presentación de proyectos de ley, aspecto que aplica al caso sub examine, obligando a los integrantes del órgano legislativo a incluir *"expresamente en la exposición de motivos y en las peticiones de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo."*

Por lo anterior no se evidencia en el proyecto cuales son los impactos fiscales que se derivan de estas disposiciones, lo que podría contravenir lo dispuesto en la Ley 819 de 2003.

Es necesario tener en cuenta que la Constitución en el artículo 48, expresamente consagra que *"Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas"*, y se incluyen varias normas que tienen incidencia de tipo financiero.

Para tener más certeza sobre el posible impacto que pudiera tener el Proyecto de Ley, es necesario acudir a entidades técnicas como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o la Superintendencia Financiera quienes han suministrado cifras y escenarios posibles en caso de aprobarse el proyecto de Ley.¹

Tal ha sido el impacto financiero que reviste este tipo de traslados provenientes del RAIS hacia el Régimen de Prima Media que incluso actualmente se adelanta un análisis económico y jurídico por parte de la Corte Constitucional tratándose de los procesos judiciales masivos que actualmente se promueven en contra de los fondos Privados con el fin de regresar a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones. En tal sentido, dicha corporación seleccionó 25 casos bajo el criterio principal unificar jurisprudencia y la trascendencia del tema, y el complementario de protección a los recursos públicos y emitirá una sentencia de unificación que incorporará dentro del acervo probatorio la información entregada por diferentes intervinientes tales como ANIF, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República, Colpensiones entre otros.²

¹ El Ministerio de Trabajo mediante Radicado 085E2022000000000042468 se pronunció respecto del proyecto estableciendo que de acuerdo al Ministerio de Hacienda este proyecto en el escenario esperado trae consigo costos asociados a los subsidios que otorga el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, generando un costo de 74.3 billones que incluye pensiones e indemnizaciones sustitutivas.

² Corte Constitucional. Proceso Rad. T7867632

En el artículo se plantea que la dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la Ley se permitirá el traslado entre Fondos de Pensiones, siempre y cuando haya cotizado un mínimo de 750 semanas, sean hombres mayores de 52 o mujeres mayores de 50 años.

6. Modificación proyecto de ley

Señores Congresistas, me permito poner a su consideración el análisis realizado junto con las observaciones propuestas al Proyecto de Ley 031 de 2022.

Atentamente,



DIEGO ALEJANDRO URREGO ESCOBAR
 Jefe de Oficina Asesora de Asuntos Legales
 Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

Los abajo firmantes declaramos que para la elaboración del presente documento: 1. Se consultaron los aplicativos, bases de datos y aquellos sistemas disponibles requeridos para establecer la veracidad de la información que en el mismo se consigna. 2. Se consultó la normatividad vigente y las disposiciones internas de Colpensiones. 3. La información financiera se encuentra conforme al presupuesto y a los estados financieros de Colpensiones. 4. Se utilizó información verificable.

Elaboró: Álvaro Iván Moreno Sierra – Profesional Master Oficina Asesora de Asuntos Legales
 Oscar Mauricio Villarraga Rodríguez – Asesor Oficina Asesora de Asuntos Legales.

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2021 CÁMARA

*por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública
y se dictan otras disposiciones. “Ley Matrícula Cero”.*

<p>Concepto al Proyecto de Ley 132 de 2021 Cámara “Por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones”. “Ley Matrícula Cero”.</p> <p>I. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>Objetivo</p> <p>El proyecto de ley se plantea como objetivo establecer los lineamientos para regular la gratuidad universal en la modalidad de los programas de pregrado y postgrado en las instituciones públicas de educación superior en el país, con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la accesibilidad y permanencia educativa.</p> <p>II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS</p> <p>Una vez analizado el proyecto de ley, el Ministerio de Educación Nacional lo encuentra acorde a sus principios y objetivos para el cuatrienio, y procede a referirse al mismo, iniciando con una breve explicación de las acciones adelantadas en favor del acceso a la educación superior pública.</p> <p>El país ha venido implementando políticas orientadas a promover un mayor acceso a la educación superior. Como resultado de los esfuerzos realizados en los últimos años, se destaca el incremento sostenido de la matrícula, la disminución de la deserción y el aumento de la cobertura mediante la creación de nuevos cupos, dirigidos principalmente a la población que por sus condiciones económicas resulta más vulnerable. En la actualidad más del 60% de los nuevos estudiantes que ingresan a educación superior provienen de hogares cuyos ingresos no superan los dos salarios mínimos mensuales y el país registra una tasa de cobertura en educación superior de 53,9%, lo que supone un crecimiento de más de 10 puntos porcentuales en la última década.</p> <p>En el marco de la política de fomento del acceso a la educación superior, el Ministerio de Educación Nacional ha venido realizando esfuerzos significativos, destinando recursos para apoyar económicamente a los estudiantes desahuciados académicamente o que se encuentran en situación de vulnerabilidad, para que accedan al servicio público de educación superior dentro del territorio nacional.</p> <p>Desde el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (Ley 1955 de 2019), el Estado Colombiano incorporó la estrategia de gradualidad en la gratuidad para el acceso a la educación superior pública de jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socio económica. En las bases del Plan se estableció el siguiente objetivo:</p> <p><i>“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</i></p>	<p><i>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:</i></p> <p>(...)</p> <p>3) <i>Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable.</i></p> <p><i>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”.</i></p> <p>En el mismo sentido, el artículo 185 de la Ley 1955 de 2019, estableció: <i>“Avance en el acceso en Educación Superior Pública: El Gobierno nacional avanzará en un proceso gradual para el acceso, permanencia y graduación en la educación superior pública de la población en condiciones de vulnerabilidad, incluida la rural, que sea admitida en una institución de educación superior pública, de formación técnica profesional, tecnológica y universitaria. Para este fin, podrán establecerse apoyos para pago de matrícula a través del Ictex y subsidios de sostenimiento con cargo a programas del Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y otras fuentes”.</i></p> <p>En esta misma ruta, con la expedición de la Ley 2155 de 2021, artículo 27, y del Decreto 1667 de 2021, se estableció como política de estado la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables. Esta política beneficia actualmente a cerca de 720 mil jóvenes de estratos 1, 2 y 3 que cursan programas técnico-profesionales, tecnológicos y universitarios en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas de todo el país.</p> <p>En esta misma línea, la gratuidad en la educación superior es una prioridad para el actual Gobierno y en ese sentido se adelantarán las gestiones que permitan, no solo dar continuidad, sino seguir avanzando gradualmente en la ampliación de cobertura de la política, para que cada vez más colombianas y colombianos puedan acceder al sistema de educación superior.</p> <p>Adicionalmente, desde el Gobierno Nacional nos hemos propuesto la meta de aumentar en 500.000 el número de nuevos estudiantes que podrán acceder a la Educación Superior; así como gestionar recursos adicionales, en una apuesta decidida que será plasmada en el nuevo</p>
<p>Plan Nacional de Desarrollo, el cual tendrá como uno de sus pilares el fortalecimiento de la infraestructura del sector, con el propósito de mejorar el acceso y permanencia a la educación superior en todas las regiones del país y en particular aquellas donde la oferta pública es insuficiente.</p> <p>Bajo este contexto a continuación se presentan las consideraciones sobre algunos de los artículos de la iniciativa:</p> <p>ANÁLISIS DEL ARTICULADO</p> <p>Sobre el artículo 1º y 2º de la iniciativa</p> <p>El artículo 1º y 2º señalan:</p> <p><i>“Artículo 1. Objetivo. La presente ley establece los lineamientos para regular la gratuidad universal en la modalidad de los programas de pregrado y postgrado en las instituciones públicas de educación superior en el país, con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la accesibilidad y permanencia educativa.”</i></p> <p><i>“Artículo 2. Gratuidad. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional garantizará la financiación necesaria para asegurar la gratuidad total en el acceso a los programas de pregrado y postgrado de los estudiantes que se encuentren en condición de pobreza extrema, sean víctimas del conflicto armado y/o pertenezcan a las comunidades étnicas: Indígenas, Rom, Raizales, Afrodescendientes y Palenqueras, así como a quienes pertenezcan a población con discapacidad, sean madres cabeza de familia y comunidades campesinas en condición de vulnerabilidad. El Gobierno Nacional diseñará y financiará un plan de sostenimiento a favor de estos estudiantes.</i></p> <p><i>Así mismo, garantizará a favor de los estudiantes que se encuentren en los estratos 1, 2 y 3 un subsidio del 100% en el valor de la matrícula.</i></p> <p><i>A los estudiantes que se encuentren en los estratos 4, 5 y 6, se les otorgará un subsidio equivalente al 30% del valor de la matrícula.</i></p> <p><i>Dentro de los dos años siguientes a la expedición de esta ley, el Gobierno Nacional implementará un programa de beneficios a las familias de estudiantes que accedan a los programas de formación profesional y se encuentren en extrema pobreza, el cual será aplicable mientras la época de estudio, otorgando un subsidio equivalente a medio salario mínimo por integrante que se encuentre estudiando en alguna institución de educación superior, en aras de garantizar la permanencia de los estudiantes.</i></p> <p><i>Parágrafo 1. Se entiende por gratuidad total el financiamiento en la totalidad de la matrícula, costos de inscripción, derechos de grado y subsidio de sostenimiento, incluyendo criterios mínimos de alimentación, transporte, y residencia universitaria.</i></p> <p><i>Parágrafo 2. Para efectos de la presente ley se entenderá que las instituciones de educación superior comprenden instituciones técnicas, tecnológicas o universitarias definidas en el Capítulo IV del Título I de la Ley 30 de 1992.</i></p>	<p>Parágrafo 3. <i>En el marco de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán continuar realizando los cobros de los demás derechos pecuniarios establecidos en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992.”</i></p> <p>Parágrafo 4. <i>Para los estratos socioeconómicos 4, 5 y 6 se aplicará lo dispuesto en el segundo inciso siempre que demuestren la incapacidad económica.</i></p> <p>Parágrafo 5. <i>Se entenderá como subsidio a la matrícula el giro que del valor de esta realiza el Gobierno Nacional a la Institución de Educación Superior.</i></p> <p>El Estado colombiano ha venido avanzando en el propósito de ampliar la cobertura de iniciativas como la política de gratuidad en la educación superior pública, en el marco de un esquema de progresividad. Lo anterior amparado en la jurisprudencia colombiana¹, que responde incluso a orientaciones emanadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), específicamente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), quien ha sostenido que.</p> <p><i>“iii) Accesibilidad económica:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.”</i> (Naciones Unidas, Observación General No. 13, El derecho a la educación.)</p> <p>Por lo anterior, toda medida que busque la ampliación de la cobertura y la gratuidad cumple con los planteamientos constitucionales cuando no decreta la universalidad inmediata. Es claro que los gobiernos que firman los tratados de referencia, así como la alta corte, entienden que ese tipo de medidas, aun cuando deseables, representan tal nivel de recursos y de actuaciones complementarias, que lo más afín a la realidad es constatar su avance progresivo.</p> <p>De acuerdo con lo que se ha mencionado, prescripciones de orden constitucional consideran el derecho a la educación superior como un elemento frente al que se debe avanzar de manera gradual. En esa ruta, con la expedición de la Ley 2155 de 2021, artículo 27, y del Decreto 1667 de 2021, se estableció como política de estado la gratuidad en la educación superior pública para los estudiantes más vulnerables. Esta política, como se indicó, beneficia actualmente a cerca de 720 mil jóvenes de estratos 1, 2 y 3 que cursan programas técnico-profesionales, tecnológicos y universitarios en las IES públicas de todo el país.</p> <p>En esta misma línea y como se anotó anteriormente, la gratuidad en la educación superior es una prioridad para el actual Gobierno y en ese sentido se adelantarán las gestiones que</p> <p><small>1 Sentencia T-533 de 2009: “Al respecto, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia –que hacen parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 de la Constitución- distinguen entre las obligaciones de cumplimiento inmediato y las de cumplimiento progresivo [53]. Las primeras son aquellas que deben efectuarse a cabalidad desde el momento mismo de ratificación del instrumento internacional y las segundas son las que, debido a la limitación de los recursos disponibles, están sujetas a un avance gradual pero constante en el nivel de satisfacción del derecho, lo cual también incluye, en principio, la prohibición de las denominadas medidas regresivas que disminuyen el grado de goce de este. (las negritas son nuestras)</small></p>

permitan, no solo dar continuidad, sino seguir avanzando gradualmente en la ampliación de cobertura de la política, para que cada vez más colombianas y colombianos puedan acceder al sistema de educación superior.

Ahora bien, en un escenario caracterizado principalmente por limitaciones de acceso, a pesar de los esfuerzos de todos los actores, y que se relaciona necesariamente con dificultades de oferta pública, aun cuando sea plausible y deseable el establecimiento de una gratuidad universal pública, la realidad operativa de esa disposición aconseja repensar la idea. Anunciar la inmediata gratuidad universal en educación superior pública, no considera la posterior presión sobre la oferta pública hacia su expansión, ni los costos y tiempos que esta reclamaría, no solo para potenciar la adaptación física que necesitarían las IES públicas, sino para la financiación de los valores de matrícula y otros cobros complementarios como son los derechos de inscripción y los derechos de grado.

Los derechos de inscripción que cobran las IES representan los costos en los que incurre la institución en ocasión al servicio que requiere el estudiante. De igual manera, los derechos de grado son costos en que incurren las IES para formalizar el acto de graduación, y la determinación de esos valores debe estar en consonancia con la finalidad del servicio público educativo. En este sentido, el Ministerio exige a las instituciones que los valores que fijan por dicho concepto y por los demás derechos pecuniarios estén dentro del marco constitucional y legal, en aplicación de los principios de equidad, solidaridad y justicia social.

Ahora bien, respecto a los derechos de grado es necesario tener en cuenta que en ningún caso podrá negarse ni posponerse la graduación de quien haya cumplido todos los requisitos académicos y sólo tenga a su cargo obligaciones pecuniarias para con el centro de estudios superiores, sin perjuicio de las garantías civiles a que legalmente haya lugar, tal como lo advirtió la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-654 de 2007.

El Proyecto de Ley, en las condiciones en las que está planteado, genera impacto fiscal, toda vez que supone una reducción de los recursos que las IES públicas recaudan por estos conceptos. La disminución del recaudo por inscripciones y derechos de grado implicaría entonces, la necesidad de suplir la fuente de financiación de los recursos que se dejarían de percibir, con la finalidad de garantizar la estabilidad financiera de estos entes públicos autónomos, lo que supone una carga adicional para el Presupuesto General de la Nación, fuente desde la que deberían ser dispuestos estos recursos. A lo anterior se suma el impacto fiscal adicional que generaría la decisión de adoptar el subsidio de sostenimiento propuesto en la iniciativa legislativa que como se precisa, incluiría "criterios mínimos de alimentación, transporte, y residencia universitaria".

Ahora bien, frente a la identificación de los potenciales beneficiarios es necesario precisar que actualmente el Estado colombiano no cuenta con una fuente oficial que permita identificar plenamente algunos grupos poblacionales referidos en la iniciativa como son, madres cabeza de familia, comunidades campesinas, entre otros. Esto supondría la necesidad de realizar un ejercicio de caracterización basado en auto reconocimiento.

En relación con la gratuidad para estudiantes de posgrado, es necesario recalcar la circunstancia actual de los recursos del Estado, que son especialmente limitados, razón por la cual, de acuerdo con lo que se aconseja para las políticas públicas sociales, deben ser priorizados o asignados en un orden de necesidades, de mayor a menor, o si se quiere, en un grado de urgencia. En este sentido, considera el Ministerio de Educación Nacional que el esfuerzo principal debe hacer énfasis en los colombianos que no han obtenido un título inicial

en la educación superior, puesto que quienes pretenden adelantar un posgrado ya han cumplido ese primer objetivo y, por lo tanto, cuentan con mejores medios para llevar una vida digna.

Adicionalmente, es necesario precisar que los desafíos de la educación en el país no solo se centran en el nivel de educación superior, sino que se tienen metas como la ampliación de la cobertura y acceso en la educación media y en el nivel de preescolar de tres grados garantizando una atención integral, de calidad y atendiendo y reconociendo las diversidades para el logro de una Primera infancia feliz. Así mismo, se espera avanzar significativamente en la erradicación de los analfabetismos como puerta de acceso a procesos de formación e incorporación a las dinámicas de una vida digna entre otros.

En esta medida, los esfuerzos para el acceso a educación superior deben centrarse en los jóvenes que no han iniciado su proceso de formación en educación superior como se mencionó anteriormente, con el fin de continuar con las trayectorias educativas por niveles, dado que no se puede desfinanciar otras estrategias para los niveles de educación preescolar, básica y media, para beneficiar el acceso a programas de posgrado.

Bajo este contexto, esta Cartera considera oportuno la esencia de la propuesta enmarcada en la universalización de la gratuidad de la educación superior pública para el acceso a los programas de pregrado sin distinción por grupos poblacionales o condición especial, lo cual se enmarca en el objetivo de constituir un Sistema de Educación Superior Público e Intercultural, mejorando las condiciones de acceso, permanencia y calidad, especialmente en territorios y comunidades marginadas, garantizando la educación superior como un derecho y articulándolo al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Por este motivo recomendamos que se adopte el siguiente texto:

Artículo 1. Objetivo. La presente ley establece los lineamientos para regular la gratuidad universal en la modalidad de los programas de pregrado en las instituciones públicas de educación superior en el país, con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la accesibilidad y permanencia educativa."

Artículo 2. Gratuidad. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional garantizará la financiación necesaria para asegurar la gratuidad en el valor de la matrícula de los programas de pregrado en Instituciones de Educación Superior Pública.

Parágrafo 1. Para efectos de la presente ley se entenderá que las instituciones de educación superior comprenden instituciones técnicas, tecnológicas o universitarias definidas en el Capítulo IV del Título I de la Ley 30 de 1992.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional implementará medidas para garantizar la permanencia y terminación de los procesos formativos de los jóvenes.

Sobre el artículo 3º de la iniciativa.

El artículo 3º de la iniciativa señala:

Artículo 3. Financiación. Los recursos de financiación de la presente ley, se obtendrán a través de las inversiones propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente los

recursos contemplados en los artículos 243 numeral 5 y 468 literal b del Estatuto Tributario y la ley 30 de 1992 o norma que modifique o derogue. Adicionalmente se autoriza al Gobierno nacional para que en el marco de sus competencias, disponga de los nuevos recursos necesarios para el cumplimiento integral de la presente ley. Estos recursos adicionales estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación y harán parte de la base presupuestal de las instituciones de educación superior públicas.

Parágrafo 1. En ningún caso lo aquí dispuesto podrá afectar los presupuestos actuales de las IES y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para dar cumplimiento a esta ley.

Parágrafo 2. Como medida temporal y hasta que sea definida la distribución presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional para el año 2022, los recursos adicionales que sean dispuestos serán administrados a través del Fondo Solidario para la Educación creado mediante el decreto 662 de 2020."

La propuesta de fuentes de recursos, aun cuando en principio es consistente, no ofrece una relación, que debería ser visible en la exposición de motivos, de lo que ingresa por estos conceptos versus lo que cuesta la iniciativa. El anuncio creará una presión sobre los recursos públicos, es decir, un crecimiento de los montos, que no se observa en el proyecto de ley. Es cierto que el parágrafo 1 indica que la medida exigiría recursos adicionales del Gobierno Nacional, pero no existe en la exposición de motivos una ponderación de estos.

Sumado a lo anterior, la propuesta de hacer de estos recursos base presupuestal, significa que, dichos recursos deben quedar por lo menos azados a un crecimiento real de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), que no se menciona explícitamente, pero que, podría ser inferior al que experimentaría la matrícula, debido a que la medida atraería a muchos estudiantes, perfilando así una posible desfinanciación, resultante del crecimiento presupuestal real comparado con el crecimiento de las plazas ocupadas.

Como se mostró al inicio del presente concepto, las políticas desarrolladas en los últimos años y las que desarrollará este Gobierno en materia de educación superior, se basan en la idea de incrementar el acceso de los colombianos, permitiendo observar avances en la gratuidad en el servicio educativo público. Detrás de esto, hay incluso, como se dijo, líneas jurisprudenciales que postulan la gradualidad en la ampliación de las coberturas, así como la seguridad de que la oferta pública requiere un apoyo consistente, que por supuesto debe verse reflejado en resultados.

Esta Cartera considera que una propuesta de gratuidad universal es una apuesta fundamental que debería profundizarse a lo largo del presente gobierno. En ese sentido, dado el mandato político y social recibido por el Gobierno Nacional, serán exploradas todas las alternativas para acelerar la progresividad en la satisfacción del derecho que deberán ser incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo, teniendo en cuenta que vamos a construir un Gran Acuerdo Nacional para fijar la hoja de ruta de la Colombia de los próximos años.

Conforme a lo expuesto se recomienda adoptar el siguiente texto:

Artículo 3. Financiación. Los recursos de financiación de la presente ley estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1. En ningún caso lo aquí dispuesto podrá afectar los presupuestos actuales de las IES y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para dar cumplimiento a esta ley.

IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional destaca la importancia de la iniciativa examinada, teniendo en cuenta que lo propuesto relacionado con las acciones que adelantará el Gobierno Nacional en materia de acceso a la educación superior con el propósito de: i) dar continuidad a la Política de Estado de Gratuidad en la Matrícula; ii) seguir avanzando gradualmente en la ampliación de cobertura de la política, para que cada vez más colombianas y colombianos puedan acceder al sistema de educación superior; iii) alcanzar la meta que nos hemos propuesto de aumentar en 500.000 el número de nuevos estudiantes que podrán acceder a la Educación Superior; iv) gestionar recursos adicionales para el fortalecimiento de la infraestructura del sector, con el propósito de mejorar el acceso y permanencia a la educación superior en todas las regiones del país y en particular aquellas donde la oferta pública es insuficiente, así como v) realizar los aprestamientos jurídicos, presupuestales y políticos que se consideren necesarios para introducir los cambios de trayectoria que permitan materializar progresivamente el derecho a la educación superior en Colombia.

Por este motivo, recomienda que se adopte la siguiente redacción para los artículos 1 y 2 de acuerdo a las consideraciones presentadas:

Texto original	Texto Propuesto
Artículo 1. Objetivo. La presente ley establece los lineamientos para regular la gratuidad universal en la modalidad de los programas de pregrado y postgrado en las instituciones públicas de educación superior en el país, con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la accesibilidad y permanencia educativa."	Artículo 1. Objetivo. La presente ley establece los lineamientos para regular la gratuidad universal en la modalidad de los programas de pregrado en las instituciones públicas de educación superior en el país, con el fin de eliminar barreras de acceso y garantizar la accesibilidad y permanencia educativa."
Artículo 2. Gratuidad. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional garantizará la financiación necesaria para asegurar la gratuidad total en el acceso a los programas de pregrado y postgrado de los estudiantes que se encuentren en condición de pobreza extrema, sean víctimas del conflicto armado y/o pertenezcan a las comunidades étnicas: Indígenas, Rom, Raizales, Afrodescendientes y Palenqueras, así como a quienes pertenezcan a población con discapacidad, sean madres cabeza de familia y comunidades campesinas en condición de vulnerabilidad. El Gobierno	Artículo 2. Gratuidad. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional garantizará la financiación necesaria para asegurar la gratuidad en el valor de la matrícula de los programas de pregrado en Instituciones de Educación Superior Pública.
	Parágrafo 1. Para efectos de la presente ley se entenderá que las instituciones de educación superior comprenden instituciones técnicas, tecnológicas o universitarias definidas en el Capítulo IV del Título I de la Ley 30 de 1992.

<p>Nacional diseñará y financiará un plan de sostenimiento a favor de estos estudiantes.</p> <p>Así mismo, garantizará a favor de los estudiantes que se encuentren en los estratos 1, 2 y 3 un subsidio del 100% en el valor de la matrícula.</p> <p>A los estudiantes que se encuentren en los estratos 4, 5 y 6, se les otorgará un subsidio equivalente al 30% del valor de la matrícula.</p> <p>Dentro de los dos años siguientes a la expedición de esta ley, el Gobierno Nacional implementará un programa de beneficios a las familias de estudiantes que accedan a los programas de formación profesional y se encuentren en extrema pobreza, el cual será aplicable mientras la época de estudio, otorgando un subsidio equivalente a medio salario mínimo por integrante que se encuentre estudiando en alguna institución de educación superior, en aras de garantizar la permanencia de los estudiantes.</p> <p>Parágrafo 1. Se entiende por gratuidad total el financiamiento en la totalidad de la matrícula, costos de inscripción, derechos de grado y subsidio de sostenimiento, incluyendo criterios mínimos de alimentación, transporte, y residencia universitaria.</p> <p>Parágrafo 2. Para efectos de la presente ley se entenderá que las instituciones de educación superior comprenden instituciones técnicas, tecnológicas o universitarias definidas en el Capítulo IV del Título I de la Ley 30 de 1992.</p> <p>Parágrafo 3. En el marco de la autonomía universitaria, las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán continuar realizando los cobros de los demás derechos pecuniarios establecidos en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992."</p> <p>Parágrafo 4. Para los estratos socioeconómicos 4, 5 y 6 se aplicará lo dispuesto en el segundo inciso siempre que demuestren la incapacidad económica.</p> <p>Parágrafo 5. Se entenderá como subsidio a</p>	<p>Parágrafo 2. El Gobierno Nacional implementará medidas para garantizar la permanencia y terminación de los procesos formativos de los jóvenes.</p>	<p>la matrícula el giro que del valor de esta realiza el Gobierno Nacional a la Institución de Educación Superior.</p> <p>"Artículo 3. Financiación. Los recursos de financiación de la presente ley, se obtendrán a través de las inversiones propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente los recursos contemplados en los artículos 243 numeral 5 y 466 literal b del Estatuto Tributario y la ley 30 de 1992 o norma que modifique o derogue. Adicionalmente se autoriza al Gobierno nacional para que en el marco de sus competencias, disponga de los nuevos recursos necesarios para el cumplimiento integral de la presente ley. Estos recursos adicionales estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación y harán parte de la base presupuestal de las instituciones de educación superior públicas.</p> <p>Parágrafo 1. En ningún caso lo aquí dispuesto podrá afectar los presupuestos actuales de las IES y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para dar cumplimiento a esta ley.</p> <p>Parágrafo 2. Como medida temporal y hasta que sea definida la distribución presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional para el año 2022, los recursos adicionales que sean dispuestos serán administrados a través del Fondo Solidario para la Educación creado mediante el decreto 662 de 2020."</p>	<p>"Artículo 3. Financiación. Los recursos de financiación de la presente ley estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Parágrafo 1. En ningún caso lo aquí dispuesto podrá afectar los presupuestos actuales de las IES y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno Nacional para dar cumplimiento a esta ley.</p>
--	--	---	---

CARTA DE COMENTARIOS DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 232 DE 2021 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.

<p>Bogotá, D.C. 2022-10-04</p>	<p>modificada por la Ley 1878 de 2018³, reglamentada parcialmente por el Decreto 936 de 2013⁴, y la estructura del Instituto definida en el Decreto 987 de 2012⁵, modificado por los Decretos 1927 de 2013 y 879 de 2020⁶, 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:</p>
<p>Doctor JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA Secretario General - Cámara de Representantes</p>	<p>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. 20211100000254871 el 03 de diciembre de 2021 al Honorable Representante Jairo Humberto Cristo Correa, por su solicitud.</p>
<p>Honorables Representantes DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Presidente Cámara de Representantes</p> <p>ALFREDO MONDRAGON GARZÓN Cámara de Representantes Congreso de la República secretaria.general@camara.gov.co Ciudad.</p>	<p>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:</p>
<p>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"</p>	<p>1. Resumen de las ideas centrales del concepto institucional</p> <p>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:</p>
<p>Respetados representantes y secretario,</p>	<p>• Respecto a las personas destinatarias del proyecto de ley.</p>
<p>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 1968¹, la Ley 7 de 1979², la Ley 1098 de 2006</p>	<p>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 libertad⁷. Así, se introduce un</p>
<p>¹ Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</p> <p>² 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</p>	<p>³ 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.</p> <p>⁴ 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.</p> <p>⁵ 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.</p> <p>⁶ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras".</p> <p>⁷ 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</p>

<p>critorio 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.</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <p><i>"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."</i></p> <p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas a favor de las personas destinatarias del proyecto de ley. <p>El ICBF cuenta con el "Proyecto Sueños" y el apoyo post- institucional⁹ 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 subsiguientes logros</p> <p><small>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.</small></p> <p><small>⁹ 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).</small></p>	<p>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.</p> <p>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 2025⁹ (Línea de acción 9. Fortalecimiento de entornos protectores).</p> <p>Adicionalmente, el Comité Técnico del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (en adelante, SNCRPA), creado mediante el Decreto 1885 de 2015¹⁰, 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.</p> <p>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 2021¹¹.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Límite de los 25 años de edad para acceder a los beneficios, señalados en el artículo 3 del proyecto de ley <p>El parágrafo del artículo 187 del Código de la Infancia y la Adolescencia, establece <i>"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"</i>.</p> <p>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</p>
<p>información en protección, para 2021 existen 12 personas mayores de 25 años egresados del SRPA.</p> <p>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 1° del artículo 5, que joven es toda persona entre los 14 y 28 años.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impactos presupuestales de las medidas propuestas en el texto. <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El rol del Observatorio del Bienestar de la Niñez <p>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.</p> <p>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: <i>"una estrategia para posicionar en la agenda pública social, política y económica un asunto de interés"</i> (Henao, 2018, p. 11)¹².</p> <p>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°.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceptos institucionales al proyecto de ley. <p>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 sí sola o en conjunto, representa una afectación a su presupuesto y al cumplimiento de sus</p> <p><small>¹² Henao, J. (2018) Observatorios de Infancia y Adolescencia: De la objetivación a la subjetivación. [Tesis de Maestría] Universidad Pedagógica Nacional.</small></p>

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
Artículo 2. Responsabilidad de las entidades. 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.	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).
Artículo 4. Estrategia De Fortalecimiento Del Proyecto De Vida. 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.	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. 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. 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. 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
(...)	
Artículo 7. Educación para el desarrollo del proyecto de vida. El Ministerio de Educación en coordinación con el ICBF	

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. 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.	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". 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. Ahora bien, cabe mencionar que la población vinculada al SRPA ya es beneficiaria de la priorización que se refiere en el segundo inciso.
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.	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).
Artículo 9. 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.	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. 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. 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.
Artículo 10. Empleabilidad. El Gobierno Nacional deberá priorizar el acceso a	Se sugiere tener en cuenta el artículo 196 de la ley 1955 de 2019, respecto a que las entidades públicas deben dar

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.20221100000254871)

Bogotá, D.C., 2021-12-03

Honorable Representante
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Cámara de Representantes
Congreso de la República
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 1979¹, el Decreto 987 de 2012², modificado por el Decreto 879 de 2020³ y el Decreto 936 de 2013⁴ 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 República, Iván Duque Márquez, ha puesto en el centro de sus prioridades a la niñez,

¹ 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.

² 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.

³ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar "Cecilia de la Fuente de Lleras".

⁴ 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.

<p>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.</p> <p>1. Descripción del proyecto de Ley</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 Icoetex 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.</p> <p>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.</p>	<p>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 Empezar y la Agencia de Emprendimiento e Innovación – INNpuls, se promueva la financiación de las ideas de negocio o emprendimientos de los jóvenes que cumplan las características de la ley.</p> <p>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.</p> <p>2. Análisis del proyecto de Ley</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>2.1. Aspectos de carácter presupuestal</p> <p>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.</p> <p>Sin embargo, estas funciones adicionales no implican por sí 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.</p> <p>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</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 indicado⁵.</p> <p>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.</p> <p>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 2003⁶. En ese sentido, la misma norma señala que <i>“los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”</i>, deberán incluirse tanto en la exposición de motivos, como en las respectivas ponencias.</p> <p>Sobre este particular, la Corte Constitucional, en Sentencia C-856 de 2006, resaltó que:</p> <p><i>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</i></p>	<p><i>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).</i></p> <p>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.</p> <p>2.2. Constitucionalidad del proyecto</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 razonable⁷ para otorgar un trato diferencial, en virtud del derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución.</p> <p>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 discriminados⁸.</p> <p>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 positiva⁹.</p>

⁵ 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.

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

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

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-115 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

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 desigualdad¹⁰, 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 demostrar¹¹:

- (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"¹² que son potencialmente discriminatorias y se encuentran en principio prohibidas¹³ 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

¹⁰ Supra nota 7.

¹¹ *Ibidem*.

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

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

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
Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene como 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 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	No se presentan observaciones en relación con este artículo.
Parágrafo. 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, 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.	No se presentan observaciones en relación con este artículo.
Artículo 2. Responsabilidad de las entidades. 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.	No se presentan observaciones en relación con este artículo.
Artículo 3. Proyecto De Vida. Para efectos de esta Ley, por proyecto de vida se entenderá aquel proceso de construcción permanente	No se presentan observaciones en relación con este artículo.

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. 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.	
Artículo 4. Estrategia De Fortalecimiento Del Proyecto De Vida. 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. 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. 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. Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en coordinación con el Sistema Nacional de Coordinación de	Se propone revisar y modificar el parágrafo de la siguiente manera: <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 Adolescentes 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. 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>

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.	
Artículo 5. Del Fondo Especial de Educación. 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. Parágrafo 1. Los recursos del Fondo Especial, de que trata este artículo, no podrán ser destinados para fines distintos a los establecidos en la presente Ley. Parágrafo 2. 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. Parágrafo 3. El beneficio del fondo especial de ayudas educativas será otorgado para cursar una (1) sola carrera de educación superior en la modalidad de pregrado. Artículo 6. Recursos del Fondo Especial de Educación. El fondo del que trata el artículo 5	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>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.</p> <p>Parágrafo 1. El Ietex, 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.</p> <p>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</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 7. Servicio Nacional De Aprendizaje Sena. En los cupos que se habiliten para la</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Dentro de la competencia misional como Instituto, no se encuentra correspondencia</p>	<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>Artículo 8. Programas Culturales y Deportivos. 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>Artículo 9. 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>Parágrafo 1. El Ministerio de Trabajo y el</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>No se presentan observaciones en relación con este artículo.</p> <p>No se presentan observaciones en relación con este artículo.</p>
<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>Parágrafo 2. El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA a través del Fondo Aprender y la Agencia de Emprendimiento e Innovación - INNpuls, 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, INNpuls podrá generar una coordinación con los fondos del sector privado que se dediquen a financiar proyectos de emprendimiento y capital semilla.</p> <p>Artículo 10. Empleabilidad. 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>Parágrafo. 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>	<p>trato diferenciado en esta materia.</p> <p>Artículo 11. Emprendimiento. 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.</p> <p>Artículo 12. Organismos Cooperantes. 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).</p> <p>Artículo 13. Observatorio de seguimiento de la protección a jóvenes y adolescentes que estuvieron bajo custodia del Estado. 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).</p> <p>Parágrafo. 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.</p>	<p>No se presentan observaciones en relación con este artículo.</p> <p>No se presentan observaciones en relación con este artículo.</p> <p>Se considera necesario analizar la pertinencia de crear un observatorio, como espacio de 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>En este sentido, se sugiere analizar la forma</p>

<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. Finalmente, en el aspecto de forma, la competencia reglamentaria, 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>En ese sentido, se resalta la identidad en el objeto de ambas iniciativas, destacando que el proyecto de ley "Sacúdetes" 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.</p>
<p>Artículo 14. Vigencia y Derogatorias. Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>3. Conclusiones</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 beneficien a la misma población.</p> <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.</p> <p>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 'Sacúdetes' 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".</p>	<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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: <p>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.</p> <p>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 reproporcionen 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.</p> <p>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</p>

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.

INFORMES

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

INFORME MENSUAL RADICACIÓN DE PROYECTOS (SEPTIEMBRE 2022)

 <p style="font-size: 8px;">CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA ADQUIRIR VOTE LA DEMOCRACIA ENTRADA 8999908B.0</p>	<p>Comisión Segunda Constitucional Permanente</p> <p>Nota Interna</p> <p>Periodo Constitucional 2022-2026</p> <p>Legislatura 2022-2023 Periodo: primer</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="font-size: 8px;">CÓDIGO</td> <td style="font-size: 8px;">L-G.3-F01</td> </tr> <tr> <td style="font-size: 8px;">VERSIÓN</td> <td style="font-size: 8px;">01-2016</td> </tr> <tr> <td style="font-size: 8px;">PÁGINA</td> <td style="font-size: 8px;">1 de 1</td> </tr> </table>	CÓDIGO	L-G.3-F01	VERSIÓN	01-2016	PÁGINA	1 de 1
CÓDIGO	L-G.3-F01							
VERSIÓN	01-2016							
PÁGINA	1 de 1							

CSCP - .2.2.02. 198/2022 (IIS)
Bogotá D.C., 5 septiembre de 2022

Para: Doctor: **JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**.
Secretario General
Cámara de Representantes

De: Doctor **JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**
Secretario Comisión Segunda
Cámara de Representantes

Asunto: Informe proyecto radicados en el mes de septiembre de 2022
- Ley 1828 de 2017.

URGENTE		PROYECTAR RESPUESTA	
PARA SU INFORMACIÓN	X	DAR RESPUESTA INMEDIATA	
FAVOR DAR CONCEPTO		FAVOR TRAMITAR	
		No. FOLIOS	

Respetado Doctor LACOUTURE:

Reciba un atento saludo, de manera atenta y en cumplimiento a la Ley 1828 de 2017, me permito informarle que, durante el mes de septiembre de 2022, las ponencias de los proyectos de ley en trámite en la Comisión Segunda, fueron entregadas dentro de los términos establecidos por el Código de Ética y Disciplinario del Congresista para la presentación de las mismas.

Cordialmente,



Doctor JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
Secretario Comisión Segunda.
Cámara de Representantes



CONTENIDO

Gaceta número 1218 - Viernes, 7 de octubre de 2022	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
ACTUALIZACIÓN REGISTRO DE INTERESES	
	Págs.
Actualización de registro de intereses, Olga Paola García Soto	1
Actualización de registro de intereses, Luis Ramiro Ricardo Buelvas	2
CARTAS DE COMENTARIOS	
Carta de comentarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del Proyecto de ley número 028 de 2022 Cámara, por medio del cual se establecen lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del Programa de Hogares Comunitariosde Bienestar y se dictan otras disposiciones.....	3
Carta de comentarios de la Administradora Colombiana de Pensiones al Proyecto de ley número 031 de 2022 Cámara, por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio del régimen pensional en virtud del derechoconstitucional a la pensión.....	6
Carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 132 de 2021 Cámara, por la cual se establece la gratuidad universal en la educación superior pública y se dictan otras disposiciones. “Ley Matrícula Cero”.	8
Carta de comentarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del Proyecto de ley número 232 de 2021 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.....	10
INFORMES	
Comisión Segunda Constitucional Permanente	
Informe mensual radicación de proyectos (septiembre 2022).....	17